

SIVISTYSPALVELUIDEN PALVELUVERKON SUUNNITTELU

Tietojohtaminen apuvälineenä

Tommi Ruokonen

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2015

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
RUOKONEN TOMMI: Sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelu. Tietojohdaminen
apuvälineenä.

Pro gradu -tutkielma, 68 s.
Kunta- ja aluejohtaminen
Toukokuu 2015

Monesti puhutaan siitä, miten tärkeää on, että johtaminen perustuu tietoon. Minkä hyvänsä palveluverkon rakentaminen tulisi olla pitkäjänteistä. Todellisuudessa tilanne ei kuitenkaan aina ole näin. Tämä koskee myös sivistyspalveluita. Palveluverkon suunnittelutyölle keskeisen tietoaineiston hahmottaminen ei ole yksinkertaista, koska lähteistä saatavan tiedon valtava määrä asettaa oman vaikeutensa tarkoituksenmukaisten tietojen poimimiselle. Perehdyn pro gradu -tutkielmassani sivistyspalveluiden palveluverkon suunnitteluun Pirkkalan kunnassa käyttäen apuvälineenä tietojohdamista.

Tämä on kehittämistutkimus, jossa sivistyspalveluiden palveluverkolle laaditaan suunnittelutyökalu. Tutkimuksessa hahmotetaan palvelukysyntää ja -tarjontaa kymmenvuotisella tarkastelujaksolla. Samalla arvioidaan tietojohdamisen sovellettavuutta käytäntöön ja suunnittelutyökalun onnistumista siinä. Sivistyspalvelut on rajattu kattamaan varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut. Päämääränä on saada käyttöön ajantasainen tilannekuva, johon palveluverkon suunnittelu voi nojautua.

Pirkkalan kunta poikkeaa taustaltaan useimmista muista Suomen kunnasta siinä, että 2000-luvulla kunnan väkiluku on kasvanut yli 50 prosenttia, mikä on ollut toiseksi vahvin väestönkasvu koko maassa. On oletettavaa, että vahva väestönkasvu jatkuu ainakin vielä seuraavan vuosikymmenen. Edellä mainitun vuoksi tietoon pohjautuva palveluverkon suunnittelu on ensiarvoisen tärkeää kuntapalveluiden järjestämisen kannalta. Sekä toiminnalliset että taloudelliset panokset ovat suuret.

Tietojohdamisen käsite on moniulotteinen, eikä rajaudu yhteen selkeään aihealueeseen. Tietojohdamisessa on kyse olemassa olevan tiedon hyödyntämisen ja sen käytön eri menetelmien tutkimuksesta. Pro gradu -tutkielmassani palveluverkon suunnittelutyökalu kokoaa eri lähteistä merkityksellistä dataa, jota jalostetaan edelleen helposti tulkittavaksi informaatioksi. Kun informaatiota tulkitaan, siitä muodostuu tietoa. Kyse ei ole pelkästään eri tietolähteistä saatavan numeerisen datan jalostamisesta, vaan sen yhteensovittamisesta varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen lainsäädännön puitteisiin.

Palveluverkon suunnittelutyökalun antamien tulosten perusteella on todettavissa, että seuraavan vuosikymmenen kuluessa suurimmat paineet Pirkkalan kunnan sivistyspalveluiden palveluverkon riittävydessä kohdistuvat varhaiskasvatuspalveluihin. Myös opetusverkkoa on laajennettava tarkasteluajanjaksolla, vaikka palvelutarpeen kasvuun on jo osaksi varauduttu. Palveluverkon yleissuunnitelma havainnollistaa monimutkaista aihepiiriä ja osoittaa kasvavan palvelukysynnän asettamat paineet palveluverkolle.

Tässä tutkimuksessa yhdistetään tietojohdamisen tutkimus käytäntöön rakentamalla sivistyspalveluiden palveluverkon pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen kehittämisen edellyttämä apuväline. Se antaa valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden käyttöön todenmukaisen tilannekuvan, johon päätökset voivat pohjautua. Näin ollen sivistyspalveluiden järjestämistä voi perustellusti sanoa johdettavan tiedolla.

Asiasanat: sivistyspalvelut, tietojohdaminen, tietämyksenhallinta, palveluverkot, suunnittelu.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Tutkimustehtävä	6
1.2	Käytettävä aineisto	9
1.3	Pirkkalan kunnan sivistyspalvelut	10
1.3.1	Varhaiskasvatus	12
1.3.2	Perusopetus	14
1.4	Tietojohdamsjärjestelmä Pirkkalan kunnassa	15
2	Tietoa ja tiedolla johtamista tutkimassa	18
2.1	Tietojohdamsista koskeva tutkimus	18
2.2	Miten tieto syntyy?	21
2.3	Tietojohdamsisen käsite tämän tutkimuksen kontekstissa	23
3	Palveluverkon suunnittelu ja työkalu	27
3.1	Sivistyspalveluiden normit	27
3.1.1	Varhaiskasvatuspalveluiden lainsäädäntö	28
3.1.2	Perusopetuspalveluiden lainsäädäntö	32
3.2	Väestöennuste	38
3.3	Palvelutarpeen kartoittaminen varhaiskasvatuspalveluissa	44
3.4	Palvelutarpeen kartoittaminen perusopetuspalveluissa	49
3.5	Yhteen veto palveluverkon yleissuunnitelmasta	53
4	Päätelmät	58
	Lähdeluettelo	63

1 Johdanto

Tutkimuksessani käsittelen sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelua tietojohdamisen näkökulmasta. Sivistyspalveluiden palveluverkolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluita. Yksinkertaistaen tietojohdamisen käsite tiivistyy olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen jokapäiväisessä suunnittelutoiminnassa. Tutkimukseni konkretisoituu Pirkkalan kuntaan.

Kunnissa hyödynnetään saatavilla olevaa tietoa, kun suunnitellaan tulevaisuuden palveluita ja niiden järjestämistapoja. Tavat ja suunnitelmallisuuden aste, joilla tietoa hyödynnetään, vaihtelevat kunnittain. Ainoastaan lainsäädännön suoraan edellyttämät asiakirjat, kuten taloussuunnitelma,¹ ovat tietyllä tasolla määrämittäisiä. Muilta osin kunnat voivat määritellä itse haluamansa suunnitelmallisuuden tason ja ne menetelmät, joiden kautta tulevaisuuden palveluiden suunnittelua johdetaan. Tämä johtaa väistämättä kunnissa suunnitelmallisuuden kirjavuuteen.

Tämä seikka onkin nostettu esille tietojohdamisen tutkimuksessa. Artikkelissaan Harri Jalonen, Harri Laihon ja Antti Lönnqvist toteavat, että tutkimuksessa ei vielä tarkalleen tiedetä, miten kunnat soveltavat tietojohdamisen käsitteitä ja työkaluja, tai mitä tietojohdaminen käytännössä tarkoittaa. Heidän mukaansa tietovirtojen parempi hallinta luo edellytyksen palvelukysynnän ja -tarjonnan yhteensovittamiselle. Erityisen tärkeää tämä on sellaisissa toiminnoissa, joilla on pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia vaikutuksia.² Pro gradu -tutkielmassani tuon esille erään mallin tietojohdamisen soveltamisesta käytäntöön.

Pirkkalan kunnassa palveluverkon suunnittelua lähestytään tietojohdamisen näkökulman kautta, mikä käytännössä tarkoittaa olemassa olevan organisaation sisäisen ja ulkopuolisen tiedon hyödyntämistä. Organisaation ulkopuolista tietoa ovat esimerkiksi Tilastokeskuksen väestötilastot ja rakennusyritysten vireillä olevat rakennushankkeet. Organisaation sisäinen tieto muodostuu muun muassa valmisteilla olevista kaavoista, kunnallistekniikan rakentamisaikatauluista ja palveluverkon kapasiteetista.

Keskeistä kunnan tietojohdamisjärjestelmässä on eri hallintokuntien välinen yhteistyö. Konkreettisella tasolla se tarkoittaa maankäytön ja kaavoituksen sekä palvelutuotannon näkökulmien ottamista huomioon yhdyskuntarakenteen ja palveluverkon suunnittelussa.

¹ Kuntalaki 1995/365 § 65.

² Jalonen et al. 2012, 138 ja 143–145.

Yhteistyöllä saadaan huomioitua koko kunnan yhdyskuntarakenteeseen ja palvelutuotantoon vaikuttavat seikat päätöksiä valmisteltaessa.

Työskentelen Pirkkalan kunnan sivistysosastolla ja nykyiset tehtäväni sisältävät muun muassa talouden ja palveluiden järjestämisen suunnittelua sekä johtamista. Työni kannalta on erityisen tärkeää, että minulla on käytettävissä ajantasaista ja mahdollisimman paikkansapitävää tietoa tulevaisuuden palvelutarpeesta. Muutoin palvelujärjestelmän kehittäminen ei voi olla suunnitelmallista saati tarkoituksenmukaista. Työskentely lähellä tutkittavaa aihetta helpottaa aineiston saantia, tutkimuksen etenemistä ja sen lopputulosten toimivuuden arviointia. Toisaalta tutkimuksen edetessä on myös säilytettävä itsekritiikki omia ja organisaation toimintatapoja kohtaan.

Pirkkalan väestö on kasvanut voimakkaasti 2000-luvun aikana. Vuodesta 2000 vuoteen 2014 väestö on lisääntynyt noin 50 %. Ainoastaan Oulun lähellä sijaitsevassa Limingassa väestönkasvu on ollut nopeampaa. Siellä väkiluku on kasvanut 2000-luvun aikana noin 70 %.³ On järkevää ajatella kuinka voimakasta Pirkkalan kasvu on 2000-luvulla ollut. Sen nykyisestä väestömäärästä yksi kolmasosa ei ollut vielä 90-luvun lopulla käyttämässä kunnan tarjoamia palveluita. Voimakas kasvu on myös jättänyt jälkensä palveluverkkoon.

Timo Aro on laatinut Tilastokeskuksen aineiston pohjalta yhteenvedon kuntien muuttovetovoimasta vuosilta 2009–2013. Tutkimuksen perusteella Pirkkala on Suomen muuttovetovoimaisin kunta, kun nettomuutto suhteutetaan kunnan keskiväkilukuun tarkastelujaksolta.⁴ 2000-luvun huikein kasvuvuosi oli 2011, jolloin väestönkasvu oli peräti 722 henkeä, eli 4,4 % kunnan silloisesta asukasmäärästä.

Nopea väestönkasvu on aiheuttanut paineita palveluntuotannolle, mikä selittää osaltaan aihevalintani ja tutkimustehtävän asettelun. Usean muun kunnan osalta nimenomaan tämä aihe ei välttämättä olisi herättänyt samanlaista mielenkiintoa. Pirkkalassa juuri nopea väestönkasvu on eittämättä nostanut palveluverkon tietoon perustuvan suunnittelun vahvemmin esille. On odotettavaa, että vallinnut kasvutrendi jatkuu muutaman väestönkasvullisesti maltillisen vuoden jälkeen.

Väestönkasvusta seurannut palvelutarpeen voimakas kysyntä on ollut suuri haaste palveluverkon suunnittelussa ja sen mitoituksen arvioinnissa. Työni avulla pyrin jäsentämään vastaamista

³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verkkojulkaisu). Aikaväli 31.12.1999–31.12.2013.

⁴ Aro 2014.

entisestään kasvavaan palvelutarpeeseen siten, että tulevaisuutta kyetään suunnittelemaan aiempaa paremmin ja reagoimaan muutoksia edellyttäviin tekijöihin riittävän varhaisessa vaiheessa. Palveluverkkoon tehtävät investoinnit ovat pitkäikäisiä, vuosikymmenten mittaisia ratkaisuja, jolloin päiväkotien ja koulujen oikea-aikainen rakentaminen ja tarkoituksenmukainen sijoittaminen ovat tärkeässä roolissa. Tällöin ei ole varaa joutua tilanteeseen, jossa pakon edessä joudutaan tekemään hätäisiä ja keskinkertaisia ratkaisuja kuntalaisten peruspalveluiden turvaamiseksi.

Pirkkalan kunnassa sivistyspalveluiden suunnittelussa hyödynnetään jo tällä hetkellä tietämystä, mutta koen, että suunnittelua varten tuotettu tieto on osittain hajanaista ja siitä tehtävät johtopäätökset eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, sillä usein ne liittyvät tiettyyn projektiin tai selvitykseen. Yksi esimerkki on vuonna 2014 valmistunut lukioselvitys, jossa arvioitiin tulevaa palvelutarvetta ja hankkeen taloudellisia edellytyksiä.⁵ Johtavilla virkamiehillä on kokonaisnäkemys palveluverkon kehittämisen suunnasta, mutta vielä ei ole kehitetty työkalua, josta suunnan voisi todeta yhdellä silmäyksellä. Tästä asetelmasta käsin näen tarpeelliseksi jäsentää olemassa olevan aineiston sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelun kannalta selkeään ja johdonmukaiseen muotoon.

1.1 Tutkimustehtävä

Tavoitteenani tässä tutkimuksessa on kehittää työkalu, johon kootaan sivistyspalveluiden palveluverkkoon keskeisesti liittyvä tietoaineisto ja josta voidaan johtaa selvä näkemys tulevaisuuden palvelutarpeista. Päämääräni on liittää työkalu tietojohdamisen viitekehykseen ja tutkia, miten tietojohdamisen tutkimuksen opit voidaan johtaa käytännön sovellukseen sekä arvioida siinä onnistumista. Ensimmäinen tutkimuskysymykseni onkin, että onko tietojohdamisen periaatteita mahdollista valjastaa sivistyspalveluiden palveluverkon johtamisen apuvälineeksi?

Tätä tutkimusta voi luonnehtia kehittämistutkimukseksi. Siinä yhdistyvät käytännön suunnittelutyökalun kehittäminen ja sen kytkeminen tietojohdamisen viitekehykseen sekä työn onnistumisen arviointi. Lisäksi tutkimuksen päämääränä on vaikuttaa organisaation toimintaan. Kehittämistutkimuksen kohteita voivat olla esimerkiksi palvelut ja toiminnot.⁶ Tämän tutkimuksen kohteena on sivistyspalveluiden järjestäminen ja niiden oikea laajuus suhteessa palvelukysyntään.

⁵ Lukioselvityksen loppuraportti.

⁶ Kananen 2012, 41.

Kehittämistutkimuksessa on tärkeää dokumentoida tutkimuksen toteutusvaihe, jotta sen luotettavuutta voidaan arvioida.⁷ Tarkoitukseni on, että vaikka Pirkkala onkin esimerkkikunta tässä tutkimuksessa, on kehitetty menetelmä täysin sovellettavissa myös toisiin kuntiin. Se edellyttää vain perustietojen muuttamista uuteen tarkastelukohteeseen sopiviksi. Kehittämistutkimukselle, kuten muillekin tutkimustyypeille, on tärkeää, että tutkimus on toistettavissa ja sen tulokset yleistettävissä.⁸

Käytän tutkimuksessa esimerkkinä Pirkkalan kuntaa, jolloin pystyn lähestymään aihetta käytännön kautta. Se, että työskentelen tutkimukseni aiheena olevassa kunnassa, helpottaa aineiston saantia, tutkimuksen etenemistä ja sen lopputulosten toimivuuden arviointia. Näin ollen tutkimukselle on selvä käytännön työstä juontuva tilaus – olemassa olevaa tietoa on voitava hyödyntää aiempaa tehokkaammin suunnittelun tukena.

Tässä tutkimuksessa sivistyspalvelut on rajattu perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluihin. Perusteena tälle jaolle on kummankin tehtäväalueen merkittävä rooli kunnan sivistyspalveluissa. Pirkkalassa nämä tehtäväalueet yhdessä muodostavat noin 90 % sivistysosaston kuluista. Rajauksella ei ole tarkoitus vähätellä muiden sivistyspalveluiden, kuten liikunta-, nuoriso-, kirjasto-, tai kulttuuripalveluiden merkitystä kuntalaisten hyvinvoinnille.

Toisaalta kunnan järjestämien perusopetus- ja varhaiskasvatuspalveluiden laatua säännellään eri laeissa, asetuksissa ja viranomaisten määräyksissä. Nämä normit muodostavat puitekehikon sivistyspalveluille, mutta niiden ohella kunta voi omilla päätöksillään määritellä hyvin vapaasti palveluidensa järjestämistavan sekä -paikan.

Myös tutkimuskysymyksen laajuuden kannalta rajaus on perusteltu, sillä muiden palvelumuotojen sisällyttäminen tutkimukseen kasvattaisi sen laajuutta. Muiden palvelumuotojen sisällyttäminen tutkimukseen vaatisi myös erilaista näkökulmaa.

Palveluverkolla tarkoitan ensisijaisesti kiinteitä rakennuksia ja palvelumuotoja, jotka ovat sidottuja tiettyyn paikkaan. Lähestymistapa painottaa investointeja, mutta minusta se on perusteltua, sillä palveluverkkoon tehdyt investoinnit ohjaavat palvelutuotantoa koko elinkaarensa ajan. Tarkastelen tutkimuksessa palveluverkkoa myös henkilöstövoimavarojen näkökulmasta.

⁷ Edelson 2002, 108, 116.

⁸ Juuti & Lavonen 2006, 65.

Lähestyn tutkittavaa aihetta siten, että ensin kartoitan sivistyspalveluiden palveluverkkoon keskeisesti liittyvät muuttujat, minkä jälkeen johdan näistä muuttujista työkalun, jota voi hyödyntää sivistyspalveluiden palveluverkon pitkäjänteisessä suunnittelussa.

Tietojohdamisen rooli tutkimuksessa on muodostaa tieteellinen pohja työkalun suunnittelulle. Tutkimuksessa keskityn valikoidusti tietojohdamisen laajan tutkimuskentän yhteen tutkimussuuntaan, johtamistyökaluihin. Siinä tutkitaan, miten raaka-ainasta datasta voidaan jalostaa tietoa ja edelleen tietämystä.

Näin ollen tutkin tietojohdamisen soveltamista käytäntöön kunnan palveluverkon pitkäjänteisessä suunnittelussa. Tutkimuksen lopputuloksena on yhdenlainen tietojohdamisen opein laadittu sovellus. Teoriaa sovelletaan käytäntöön ja lisäksi arvioidaan käytäntöön soveltamista tietojohdamisen näkökulmasta. Toinen tutkimuskysymykseni on, että voidaanko yksinkertaiset lukuarvot johtaa päätöksentekoa palveleviksi tietokokonaisuuksiksi?

Tutkimuksessa on voitava arvioida työkalun onnistumista ja siten tietojohdamisen sovellettavuutta palveluverkon suunnittelussa. Työkalusta on saatava selvää lisäarvoa palveluiden suunnittelussa, jotta sen voi katsoa olevan onnistunut. Kerätyn tiedon pohjalta on mahdollista laatia sivistyspalveluiden palveluverkosta pitkäkestoinen suunnitelma, jota päivitetään vuosittain. Pidän onnistumisen mittarina sitä, miten kattavasti tietoaineiston pohjalta rakennettu suunnitelma kuvaa palvelutarpeen kysynnän kehitystä, ja miten kattavasti sen pohjalta on mahdollista tehdä johtopäätökset palvelutarpeen kehittymisestä.

Käytän palvelutarve- ja verkkosuunnitelmasta nimeä työkalu. Käytännössä työkalu on Excel-pohjainen useasta taulukosta muodostuva työkirja, johon kerätään perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen suunnitteluun keskeisesti liittyvää dataa. Kerätty tieto jalostetaan edelleen yhtenäiseksi palvelutarve- ja -verkkosuunnitelmaksi. Siihen on kerätty tutkimukseen keskeisesti liittyvä tieto.

Uskon, että tältä pohjalta on mahdollista laatia onnistunut tutkimus, jossa kyetään liittämään eräs tämän hetken pinnalla oleva johtamisideologia, tietojohdaminen, käytännön sovellukseen. Lisäksi arvioin, miten edellä mainittu kytkös onnistuu. Näin tietojohdaminen ja kunnan palveluiden suunnittelun johtaminen yhtyvät tutkimuksessa kehitetyn työkalun avustamana.

1.2 Käytettävä aineisto

Tutkimuksen aineisto ei muodosta selvästi rajattua kokonaisuutta, mutta lähestyn aihetta lainsäädännön, erilaisten normien sekä päätösten ja aiemman tutkimuksen kautta. Lähdeaineisto jakautuu selkeästi kahdenlaiseen aineistoon. Ensimmäinen aineistotyyppi on tutkimuskirjallisuus, joka liittyy pääosin tietojohtamisen tutkimusalaan. Toinen osa koostuu tutkimusaiheeseen liittyvistä päätöksistä ja lainsäädännöstä sekä tilastomateriaalista. Nämä kaksi lajityyppiä on eritelty lähdeluettelossa omiksi osioikseen.

Keskeistä tutkimuksessa on palvelutarpeen määrittely. Siinä käytän apuna ikäluokkakohtaista väestöennustemallia. Palvelutarve-ennusteen laatimisessa keskeisen aineiston muodostaa tilastokeskuksen väestötietoihin perustuva väestöennustemalli, josta johdetaan tulevien vuosien palvelutarvekysyntä. Sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen palveluverkon kapasiteetin määrittelylle keskeiset tiedot on haettu suoraan toiminnan järjestäjältä eli kunnan asianomaiselta hallinnonalalta.

Tältä osin varhaiskasvatuksen tietoaineisto koostuu keskeisimmiltä osin päiväkotien tiedoista, päivähoidon eri hoitomuotojen nykyisestä palvelutarjonnasta ja toteutuneesta päivähoitopaikkojen käytöstä. Perusopetuksen osalta keskeisen tietoaineiston muodostavat eri koulujen tiedot sekä enimmäisoppilasmäärä eli kapasiteettitiedot. Tutkimuksessa sivutaan myös koulupiirijakoa sekä oppilaiden kuljetuskustannuksia koskevia tietoja.

Alla on listattuina sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelun kannalta keskeiset normit:

- Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239
- Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128
- Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36
- Perusopetusasetus 20.11.1998/852
- Perusopetuslaki 21.8.1998/628

Tässä tutkimuksessa sivistyspalveluilla tarkoitetaan Pirkkalan kunnan sivistysosaston varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelukokonaisuuksia. Kuten aiemmin totesin, olen rajannut tutkimusta varten sivistyspalvelut käsittämään kaksi merkittävintä palvelukokonaisuutta. Kokonaisuudessaan kunnan sivistyspalvelut muodostuvat varhaiskasvatus-, perusopetus-, lukiokoulutus-, ja vapaa-aikapalveluista sekä vapaasta sivistystyöstä ja taiteen perusopetuksesta.

Vapaa-aikapalvelut sisältävät liikunta-, nuoriso-, kirjasto- ja kulttuuripalvelut. Pirkkalan kunta ei ole osallisena toisen asteen ammatillista koulutusta järjestävässä oppilaitoksessa.

Varhaiskasvatus sisältää päivähoidon ja avoimen varhaiskasvatuksen palvelukokonaisuudet. Päivähoidolla tarkoitetaan pääasiassa päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon palveluita. Lisäksi tutkimuksessa avataan lasten hoidon tukien kenttää sekä kotihoidon tuen että yksityisen hoidon tuen näkökulmasta, sillä tämä kokonaisuus liittyy kiinteästi varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön.

Perusopetus sisältää perusopetuslain mukaisen opetuksen vuosiluokille 1–9. Lisäksi sisällytän tutkimuksessa perusopetukseen myös esiopetuksen, sillä Pirkkalassa se on kiinteä osa perusopetuksen kokonaisuutta. Lisäksi vuoden 2015 elokuusta lukien esiopetus muuttuu velvoittavaksi siten, että oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.⁹ Näin ollen tutkimuksessa perusopetus käsitteenä kattaa vuosiluokkien 0–9 opetuksen.

Hyödynnän tutkimuksessa eri lähteistä saatavaa aineistoa ja nivon tutkimuksen johtopäätöksissä yhteen tutkimuksen tulokset siten, että niissä yhdistyvät sekä tietojohtamisen tutkimusala että itse sivistyspalveluiden palveluverkon suunnitteluun liittyvä työ.

1.3 Pirkkalan kunnan sivistyspalvelut

Pirkkalan kunnan sivistyspalvelut muodostuvat varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, lukiokoulutuksesta, vapaasta sivistystyöstä ja taiteen perusopetuksesta sekä vapaa-aikapalveluista. Vuodesta 2013 alkaen sivistyspalvelut ovat olleet kokonaisuudessaan sivistyslautakunnan alaisuudessa.¹⁰ Ennen tätä sivistyspalveluista vastasi kolme lautakuntaa. Edellinen muutos sivistyspalveluiden rakenteeseen tapahtui 1.8.2009, kun varhaiskasvatuspalvelut siirtyivät perusturvaosastolta sivistysosastolle.¹¹ Tutkimuskohteena olevien varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden järjestäminen kuuluvat siis saman hallinnonalan ja lautakunnan toimintaan.

Tässä tutkimuksessa varhaiskasvatuspalveluilla tarkoitetaan pääasiassa päivähoitopalveluita. Päivähoitoa järjestetään muun muassa päiväkotihoidona, perhepäivähoitona ja

⁹ Perusopetuslaki 1998/628, § 26 a.

¹⁰ Valtuusto 23.4.2012 § 53. Hallintosäännön muuttaminen.

¹¹ Valtuusto 16.3.2009 § 55. Varhaiskasvatuksen yhdistäminen sivistystoimeen 1.8.2009 alkaen.

palvelusetelipäiväkodeissa. Lasten hoidon tuet muodostuvat kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään lasten hoidon tukien lainsäädäntöä.

Perusopetuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa 0–9 vuosiluokkien perusopetuksen tai oppivelvollisuuden suorittamiseksi järjestettyjä palveluita. Mukana tarkastelussa ovat siis myös esioppilaat.

Varhaiskasvatus ja perusopetus ovat sivistysosaston merkittävimmät palvelukokonaisuudet määrärahoissa mitattuina. Varhaiskasvatuksen osuus osaston menoista on noin 38 prosenttia ja perusopetuksen osuus on noin 49 prosenttia menoista. Yhteensä näiden osuus osaston koko budjetista on siis hieman alle 90 prosenttia.¹²

Kunnan koko palvelutuotannon mittakaavassa tarkasteltuna varhaiskasvatuksen osuus menoista on noin 12 prosenttia ja perusopetuksen osuus on vastaavasti noin 15 prosenttia.¹³ Varhaiskasvatuksen budjetti menojen osalta vuodelle 2014 oli noin 15,0 miljoonaa euroa ja perusopetuksen budjetti oli noin 19,2 miljoonaa euroa. Henkilöstökustannuksia vertailtaessa varhaiskasvatuksen osuus oli noin 16 prosenttia ja perusopetuksen osuus noin 22 prosenttia kunnan kaikista henkilöstömenoista.

Varhaiskasvatus ja perusopetus muodostavat yhdessä hieman yli neljänneksen kunnan kaikista menoista. Sen sijaan henkilöstömenoissa mitattuna varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osuus on selvästi yli kolmannes kunnan kaikista menoista. Suhteessa kunnan muuhun palvelutuotantoon varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kulurakenne painottuu keskimääräistä enemmän henkilöstömenoihin. Osaltaan se kertoo siitä, että varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut tuotetaan laajalti omana tuotantona, kun taas muualla kunnan palvelutuotannossa on enemmän painotusta ostopalveluihin. Yksi tällainen suuri kokonaisuus on esimerkiksi kokonaan ostopalveluna Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä hankittavat erikoissairaanhoidon palvelut.¹⁴

Yhteenvedona voi todeta, että varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut muodostavat merkittävän kokonaisuuden koko kunnan palvelutuotannosta ja vielä suuremman osan nimenomaan kunnan omasta palvelutuotannosta. Niinpä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon suunnitelmallisella kehittämisellä voidaan merkittävästi vaikuttaa kunnan talouteen ja palvelutarjontaan.

¹² Talousarvio 2014.

¹³ Talousarvio 2014.

¹⁴ Talousarvio 2014.

Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin Pirkkalan kunnan sivistyspalveluita, joilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluita. Päämääräni tälle tarkastelulle on muodostaa tilannekuva näiden palvelukokonaisuuksien nykytilasta. Tällöin tulevaisuuden palvelutarpeen ja tarjonnan kartoittaminen perusta on selvä.

1.3.1 Varhaiskasvatus

Pirkkalan kunnassa varhaiskasvatuksen vastuualue muodostuu päiväkotihoidosta, perhepäivähoidosta ja avoimesta varhaiskasvatuksesta. Lisäksi kunta vastaa Kelan maksamien lasten hoidon tukien kustannuksista. Avoin varhaiskasvatus on eräänlaista kerho- ja leikkitoimintaa perheille, jotka hoitavat lapsiaan kotona. Volyymiltaan päiväkotihoido muodostaa selvästi suurimman palvelukokonaisuuden.

Perhe tulee varhaiskasvatuspalveluiden asiakkaaksi vanhempainrahakauden päätyttyä lapsen ollessa noin yhdeksän kuukauden ikäinen. Asiakkuus varhaiskasvatuspalveluissa jatkuu useimmiten siihen asti, kunnes lapsi menee esikouluun. Pirkkalan kunnassa lasten esiopetus järjestetään kouluilla, joten vain muutama lapsi ikäluokasta osallistuu päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen.

Päiväkotihoidoa järjestetään Pirkkalassa 12 päiväkodissa. Tämän lisäksi päiväkotihoidoa hankitaan ostopalveluna Svenska Barndaghemmet i Tammerforsilta.¹⁵ Uutena päivähoidon palvelumuotona on Pirkkalassa otettu käyttöön palveluseteli, jolla asiakas voi hankkia päiväkotihoidoa haluamaltaan palvelusetelituottajalta.¹⁶

Palvelusetelimallissa asiakas voi vapaasti valita haluamansa palvelusetelipäiväkodin niiden palvelusetelipäiväkotien joukosta, jotka kunta on hyväksynyt palvelun tuottajiksi. Tällä hetkellä Pirkkalassa toimii yksi palvelusetelipäiväkoti, mutta Tampereen kaupungin kanssa tehdyn yhteistyön seurauksena myös tamperelaiset palvelusetelipäiväkodit ovat pirkkalaisten asiakkaiden käytettävissä.

Perhepäivähoidossa lapset ovat hoidossa perhepäivähoitajan omassa kodissa. Perhepäivähoidon merkitys on vähentynyt Pirkkalassa perhepäivähoitajien määrän pienennyttyä. Tällä hetkellä päiväkotihoido muodostaa noin 90 prosenttia ja perhepäivähoito noin 10 prosenttia kokopäiväisestä päivähoitotarjonnasta. Suuri yksittäinen syy kehityskululle on ollut, ettei päteviä ja sopivia

¹⁵ Sivistyslautakunta 5.11.2013 § 109. Sopimus ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisestä luokilla 1–9.

¹⁶ Valtuusto 10.12.2012 § 124. Tulosidonnainen palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa.

perhepäivähoitajia ole ollut riittävästi saatavilla. Päiväkodit ovat myös kasvattaneet vetovoimaisuuttaan työpaikkoina, mikä on vähentänyt perhepäivähoitajien määrää.

Perhepäivähoidossa on Pirkkalassa käytössä myös kaksi täydentävää toimintamallia eli ryhmäperhepäiväkoti ja perhepäivähoidon parityöskentely. Ryhmäperhepäiväkodissa noudatetaan perhepäivähoidon henkilöstömitoitusta, mutta toiminta tapahtuu kunnan järjestämissä tiloissa. Perhepäivähoidon parityöskentelyssä toiminta puolestaan tapahtuu toisen perhepäivähoitajan kotona.

Päiväkotihoidossa oli vuoden 2015 alussa noin 970 lasta, joista ryhmäperhepäiväkodissa oli noin 10 lasta ja perhepäivähoidossa noin 75 lasta. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien päivähoidossa olevien lasten määrä on viime vuosina vaihdellut noin 6–7 prosentin välillä.¹⁷

Kotona hoidettavasta lapsesta maksetaan kotihoidon tukea ja perheen tuloihin sidottua hoitolisää. Lisäksi perheen on mahdollista saada osittaista hoitorahaa ja joustavaa hoitorahaa tietyin edellytyksin. Yksityisen hoidon tukea maksetaan puolestaan suoraan yksityisen hoidon tuottajalle, jonka kanssa perhe on tehnyt hoitosopimuksen. Pirkkalassa on lisäksi tällä hetkellä käytössä itse tehtyjen päätösten jälkeen kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät. Näitä lisiä maksetaan perheille, joiden lapset täyttävät lisissä määritellyt ehdot. Lastenhoidon tukien anominen tapahtuu Kelan kautta ja se laskuttaa edelleen kuntaa maksetuista tuista.

Vuoden 2013 lopussa Pirkkalassa oli 1390 1–5-vuotiasta lasta. Näistä lapsista 860 oli päiväkotihoidossa, eli noin 62 prosenttia kaikista ikäluokan lapsista. Näin ollen noin 530 lasta hoidettiin kotona vuoden 2013 lopussa.

Pirkkalassa päivähoidon osuus hoitomuotona on seudullisesti huomattava, eli pirkkalalaiset vanhemmat kokevat päivähoidon omiin ja lapsiensa elämäntilanteisiin nähden keskimääräistä sopivampina hoitopaikkana. Kehityskulku on aiheuttanut painetta varhaiskasvatuksen palveluverkolle, ja viime vuosina osa uusien päiväkotiyksiköiden perustamisesta selittyy päivähoidon piirissä olevien lasten osuuden kasvulla.

¹⁷ Sivistyslautakunta 17.2.2015 § 12. Tiedoksi saatettavat asiat: Varhaiskasvatuksen tilastokatsaus.

1.3.2 Perusopetus

Pirkkalan kunnassa perusopetuksen vastuualue koostuu esiopetuksesta, perusopetuksesta ja 0–2 vuosiluokkien oppilaille tarjottavasti aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Pirkkalassa toimii tällä hetkellä kuusi perusopetusta antavaa koulua. Yksi kouluista antaa opetusta vuosiluokille 7–9 ja viisi muuta antavat opetusta vuosiluokille 0–6. Yksi kouluista muodostuu kahdesta sijainniltaan erillään olevasta koulurakennuksesta. Ruotsinkielisen perusopetuksen Pirkkalan kunta järjestää yhteistyössä Föreningen för Svenska samskolans i Tammerfors upprätthållande r.f.:n kanssa solmitun sopimuksen perusteella.¹⁸ Ruotsinkielisiä oppilaita on alle 0,5 prosenttia kaikista oppilaista.

Lapsi siirtyy perusopetuksen piiriin pääsääntöisesti sinä vuonna, kun hän täyttää seitsemän vuotta. Useimmiten oppivelvollisuus kestää yhdeksän vuotta. Lisäksi Pirkkalan kunnassa on vuodesta 1971 lähtien järjestetty esiopetus silloisen koulutoimen alaisena ja koulujen yhteydessä. Malli sai alkunsa valtakunnallisesta kokeilusta, jonka käytännöt vakiintuivat myöhemmin. Koulujen mitoitusta ja palvelutarjontaa suunniteltaessa onkin siis tarkasteltava vuosiluokkia 0–9. Se on osasy, miksi tässä tutkimuksessa esiopetus sisällytetään perusopetuksen käsitteeseen, vaikka ne lain näkökulmasta ovatkin kaksi erillistä asiaa.

Yleisestä oppivelvollisuudesta johtuen koulujen kapasiteettia on helpompi arvioida kuin esimerkiksi päivähoitotarvetta. Käytännössä 100 prosenttia ikäluokasta suorittaa oppivelvollisuutensa koulua käymällä. Osuus koulunsa kotikunnassaan käyvistä oppilaista on ollut Pirkkalassa historiallisesti suhteellisen stabiili, kuten alla olevasta taulukosta voi havaita.

Taulukko 1. Osuus Pirkkalassa oppivelvollisuutensa suorittavista oppilaista 2009–2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vuosiluokat 0-6	97,7 %	96,3 %	96,9 %	96,1 %	97,9 %	97,5 %
Vuosiluokat 7-9	95,0 %	94,2 %	94,9 %	95,3 %	94,5 %	90,9 %

Pirkkalan tiiviin yhdyskuntarakenteen vuoksi myös perusopetuspalveluiden saatavuus on hyvä ja valtaosalla oppilaista on lyhyt koulumatka. Pirkkalassa on tällä hetkellä noin 2460 esi- ja perusopetuksessa olevaa oppilasta. Pirkkalan kunta tarjoaa maksuttoman koulukuljetuksen noin 7 prosentille oppilaista.¹⁹ Palveluverkon suunnittelun kannalta on myös tärkeää, että verkon toimintayksiköt on sijoiteltu siten, että ne ovat asiakkaiden saavutettavissa, eli esimerkiksi etäisyydet kodista kouluun eivät muodostu liian pitkiä. Muussa tapauksessa kunta voi joutua

¹⁸ Sivistyslautakunta 5.11.2013 § 109. Sopimus ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisestä luokilla 1–9.

¹⁹ Perusopetuksen hallinto. Tietopyyntö.

järjestämään koulukuljetuksia enemmän kuin olisi toisenlaisella suunnittelulla tarpeellista. Kokonaisuudessaan perusopetus palveluna muodostaa selvän kokonaisuuden, jota on helppo lähestyä tietojohdamisen näkökulmasta.

1.4 Tietojohdamisjärjestelmä Pirkkalan kunnassa

Pirkkalan kunnan valtuusto hyväksyi kunnan tietojohdamisjärjestelmän kokouksessaan 20.2.2012. Tietojohdamisjärjestelmän kehittämiseksi laadittu suunnitelma oli yksi osakokonaisuus Pirkkalan kuntastrategian täytäntöönpanossa. Näin tietojohdaminen on otettu yhdeksi keskeiseksi painopisteeksi, jolla kuntaa kehitetään kuntastrategian mukaisesti.

Tietojohdamisjärjestelmän keskeinen tavoite Pirkkalan kunnassa on edistää suunnitelmallista yhteistyötä maankäytön, rakentamisen ja palvelutuotannon kesken. Tavoitteena on kyetä tasapainottelemaan uusien alueiden rakentamisen ja kuntalaisten palvelutarpeen välillä. Järjestelmä koostuu sekä valtakunnallisista tietopankeista kerätystä materiaalista että kunnan itse laatimasta tilastoaineistoista. Tietojohdamisjärjestelmän luomisen tarve on osaltaan johdettu Pirkkalan kuntastrategiasta 2011–2015, jossa yksi kriittinen menestystekijä on palveluresurssien ja asukasmäärän tasapaino.²⁰ Pirkkalan kunta on tunnistanut voimakkaasta väestönkasvusta seuraavan paineen kunnan palvelutuotannolle ja kuntataloudelle. Tähän ongelmaan pyritään puuttumaan tietojohdamisjärjestelmällä.

Tietojohdamisjärjestelmä hyödyntää saatavilla olevaa dataa ja muokkaa siitä edelleen tietoa, josta syntyy tietämystä. Samalla tiedon jalostaminen eli tiedon arvoketju on keskeinen tietojohdamisen osa, mikä näkyy myös tietojohdamisen tutkimusalueessa.²¹ Pirkkalan kunnassa tietojohdamisjärjestelmä nähdään johtamisen tukena olevana työkaluna, jolla voidaan suunnitella pitkäjänteisesti sekä kunnan yhdyskuntarakennetta että palvelutuotantoa. Päämääränä on kyetä ennakoimaan tuleva palvelutarve sekä sen edellyttämät investoinnit.

Kasvukunnassa kuntatalouden näkökulmasta on keskeistä kyetä arvioimaan tulevien vuosien investointipaineet ja suunnitella kaavoitusta ja toteuttaa maapolitiikkaa sekä huomioida kunnan kyky rahoittaa kasvavaa palvelutuotantoa. Kasvukunnan palvelutuotannon suunnitteluun ja järjestämiseen liittyy monenlaisia nimenomaan taloudellisia tekijöitä ja riskejä, jotka itsessään

²⁰ Tietojohdamisjärjestelmä 2012, 4.

²¹ Huotari et al. 2005, 38–39.

rasittavat kuntataloutta. Esimerkiksi kasvavasta palvelukysynnästä seuraa useimmiten hetkellistä ylikapasiteettia, josta aiheutuu tarpeettomia kustannuksia.²² Erityisesti kasvukunnassa on tärkeää johtaa suunnitelmallisesti kunnan palvelutuotantoa, ja juuri tähän tietojohdantamista edellytetäänkin.

Kuvassa 1 esitetään kaavio Pirkkalan kunnan tietojohdantisjärjestelmästä. Sitä kuvataan maankäytön ja palvelutuotannon yhteiseksi suunnittelu- ja hallintajärjestelmäksi.



Kuva 1. Pirkkalan kunnan tietojohdantisjärjestelmä.²³

Tietojohdantisjärjestelmä muodostuu kuudesta osasta. Ne ovat tonttitilasto, vireillä oleva rakentaminen, kunnallistekniikan työaika- ja käyttösuunnitelma, rakenteilla olevat uudet asunnot, väestö ikäryhmittäin ja terveyden ja hyvinvoinnin tila sekä väestöennuste. Näiden osien laatiminen on vastuutettu eri hallintokunnille. Kerättäviä tietoja käsitellään säännöllisesti kunnan tietojohdantisryhmässä ja koko kunnan johtoryhmässä.²⁴

²² Soosalu 2013.

²³ Tietojohdantisjärjestelmä 2012, 8.

Tietojohdantamistyöryhmä koostuu maankäytön, teknisten palveluiden, taloushallinnon ja palvelutuotannon edustajista. Ryhmä kokoontuu noin joka toinen kuukausi ja käy läpi ajankohtaiset asiat sekä hahmottelee kunnan palvelutarpeen kehittymistä ja siihen vastaamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Ryhmän merkitys palveluiden suunnitelmalliselle kehittämiselle on suuri, sillä maankäytön kaavoitusaiakataulut ja kunnallistekniikan rakentamisaikataulut vaikuttavat oleellisesti palvelutarpeen tulevaan kehitykseen.

Tietojohdantisryhmän haasteena on koko organisaatiota ajatellen siellä tuotetun ja ryhmän jäsenten sisäistämän tiedon jakaminen organisaation muille toimijoille. Myös Huotari ja Lindström mainitsevat tämän ongelman artikkelissaan Tieto ja tietäminen.²⁵ Tietojohdantisryhmän toiminnassa tämä on varmasti yksi kehitettävä asia, sillä nykymuodossaan tieto jää ainakin osaksi ryhmän sisälle, eikä sen työskentelyn keskeisiä tuloksia välity kaikissa tapauksissa muuhun organisaatioon. Tällä tutkimuksella voidaankin tuottaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta valmiiksi koostettua, selkeää ja ymmärrettävää tietoa päätöksenteon tueksi.

Entä miten tässä tutkimuksessa kehitettävä työkalu asemoituu kunnan tietojohdantisjärjestelmään? Kehitettävä työkalu nivoo yhteen kerätyn tietoaineiston ja luo kokonaiskatsauksen sivistyspalveluiden palvelutarpeeseen seuraavan kymmenen vuoden ajalle. Näin ollen se vastaa osaltaan Pirkkalan kunnan tietojohdantisjärjestelmän kahteen päämäärään eli palvelutarpeen ennakkointiin ja muuttuneen palvelutarpeen investointivaikutusten arviointiin.

²⁵ Huotari & Lindström 2002, 78–79.

2 Tietoa ja tiedolla johtamista tutkimassa

Tässä luvussa perehdyn tietojohdamisesta laadittuun aikaisempaan tutkimukseen ja käyn läpi aiheesta tehtyä tutkimusta. Tämän jälkeen paneudun tiedon luonteeseen ja tiedon arvoketjuun. Lopuksi käsittelen tietojohdamisen tutkimuksen eri painotuksia ja selvennän tietojohdamisen käsitettä tämän tutkimuksen kontekstissa. Palveluverkon kehittämisen edellytyksenä on, että päätöksentekoa varten on saatavilla täsmällistä ja riittävää tietoa.²⁶ Lisäksi tietojohdaminen nähdään keskeisenä osana modernia kuntajohtamista.²⁷ Tästä syystä tieto ja tietojohdaminen muodostavat tämän tutkimuksen viitekehyksen.

2.1 Tietojohdamista koskeva tutkimus

Tietojohdaminen-teos on Tampereen teknillisen yliopiston julkaisema kirja tietojohdamisen tutkimusalasta. Se on tarkoitettu perusteokseksi tietojohdamisen opintoja aloittaville ja työssään tietojohdamista käytäntöön soveltaville. Teoksen johdannossa mainitaan kirjan yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi jäsentää tietojohdamiseen liittyviä käsitteitä ja tarjota erityisesti tietojohdamisen käytännön soveltajille käsitteitä ja työkaluja tietojohdamisen perusasioiden omaksumiseen ja hallintaan.²⁸ Kirjassa tuodaan varsin kattavasti esille tietojohdamiseen liittyvät keskeiset lähestymistavat ja näkökulmat.

Tutkimuksessaan *Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina* Hintsa lähestyy tietojohdamista kunnan hallinnon, siellä tapahtuvan viestinnän, toimintakulttuurin, rakenteen, suunnanmäärittelyn ja näihin nivoutuvan johtamisen kautta. Hintsa toteaa kunnan tietojohdamiselle olevan keskeistä, että kunnan talous-, ja toimintatietoja sekä toimintaympäristöä tarkastellaan yhdessä ja näin saatua tietämystä voidaan käyttää mm. suunnittelussa ja päätöksenteossa kunnan sisällä.²⁹

Kirjassa *Viestinnästä tietoon* Huotari et al. käsittelevät muun muassa tiedon syntymisprosessia ja siihen liittyviä eri käsitteitä sekä tietojohdamisen käsitettä. Heidän mukaansa tietojohdamisessa tiedon käsite voidaan ymmärtää joko staattiseksi objektiksi tai tietämisen dynaamiseksi

²⁶ Jalonen 2010, 120.

²⁷ Jalonen et al. 2012, 139.

²⁸ Laihonen et al. 2013, 2.

²⁹ Hintsa 2011, 160.

prosessiksi.³⁰ Kun tieto määritellään objektiksi, on se luonteeltaan eksplisiittistä. Tällöin se on muodollista, systemaattista ja tarkkaan määriteltyä.³¹

Kun tieto käsitetään dynaamiseksi prosessiksi, se on luonteeltaan myös sosiaalista. Silloin tiedon käsitteeseen otetaan mukaan niin sanottu hiljainen eli implisiittinen tieto. Hiljaisen tiedon käsitteen katsotaan syntyneen, kun Michael Polanyi käytti kirjassaan termiä *tacit knowledge*.³² Hiljainen tieto syntyy kokemuksen ja tekemisen kautta, eikä sen olemassaoloa ole helppo tiedostaa. Siten hiljaisen tiedon siirtäminen toiselle ihmiselle tai muuttaminen kirjoitettuun muotoon on hankalaa. Hiljaista tietoa on kuitenkin mahdollista muuttaa eksplisiittiseksi tiedoksi. Tutkimuksessa hiljaista tietoa ja implisiittistä tietoa saatetaan käyttää synonyymeina. Joidenkin tulkintojen mukaan nämä käsitteet eroavat toisistaan kuitenkin siten, että implisiittistä tietoa voi ilmaista kirjallisesti, mutta hiljaista tietoa ei voi.³³

Artikkelissaan *The knowing organization as learning organization* Choo tutkii informaatioprosesseja, jotka tukevat organisaation tiedollista ongelmanratkaisua, tietämyksen muodostamista ja päätöksentekoa. Hänen yhtenä viestinään on, että toiminnassaan organisaatiot kohtaavat tiedon tulvan, jolloin edellä mainitut kolme vaihetta ovat koko ajan dynaamisessa, muuttuvassa tilassa. Choo käyttää tästä tietämyksen syklistä nimeä *knowing cycle*.³⁴

Grant perehtyy yrityksen tietopohjaiseen teoriaan artikkelissaan *Toward a knowledge-based theory of a firm*, ja painottaa yksilön merkitystä organisaatiossa olevan tiedon haltijana. Hän toteaa, että päätösten laatu yrityksissä pohjautuu saatavilla olevaan relevanttiin tietoon. Tieto myös keskittyy yksilöille, jolloin tieto ei ole samalla tavalla yrityksen omistuksessa kuin sen muu omaisuus.³⁵

Yrityksen resurssipohjaista teoriaa lähestytään Barney'n artikkelissa *Firm resources and sustained competitive advantage*. Hän mainitsee tietojärjestelmät yhtenä yrityksen kestävästä kilpailuedun osa-alueena. Yrityksen johdon muodolliseen ja epämuodolliseen päätöksentekoon kytköksissä oleva tietojärjestelmä voi tarjota yritykselle kestävästä kilpailuedun muihin toimialansa yrityksiin nähden.³⁶

Kimble käsittelee tietojohdamisen käytännön soveltamista ja sen hintaa artikkelissaan *What cost knowledge management?* Hän käy läpi tietojohdamisen kehittymistä eri vaiheiden kautta ja käyttää

³⁰ Huotari et al. 2005, 49.

³¹ Huotari et al. 2005, 68.

³² Polanyi 1962, 97 ja 179.

³³ Huotari et al. 2005, 66–67.

³⁴ Choo 2002, 197.

³⁵ Grant 1996, 119.

³⁶ Barney 1991, 114.

esimerkkinään intialaisen it-alan suuryritystä, jossa kehitettiin eri malleja lukemattomista projekteista ja hankkeista syntyvän tiedon ja kokemuksen jakamiselle organisaation sisällä. Hankkeen tavoitteina oli hyödyntää organisaatiolle kertynyttä eksplisiittistä ja hiljaista tietoa. Hän toteaa, että vaikka tietojohdamisella voidaan saada aikaan merkittäviäkin tuloksia, siitä aiheutuu myös kustannuksia, jotka voivat vaihdella hyvin paljon riippuen toteutuksesta ja siitä kuinka moniulotteinen tietojohdamisjärjestelmä on.³⁷

Lisäksi Kimble toteaa, että alkujaan tietojohdaminen nähtiin hyvin myönteisessä valossa ja siltä odotettiin merkittäviä taloudellisia hyötyjä pienellä taloudellisella panoksella. Hänen mukaansa myöhemmin tästä ylioptimistisesta näkemyksestä on kuitenkin tultu kohti sellaista todellisuutta, jossa tietojohdamisjärjestelmää kehittämällä voidaan parantaa kilpailukykyä. Toisaalta tietojohdamisjärjestelmällä nähdään olevan leikkauspiste, jossa taloudellinen panostus ja siitä saatu hyöty kohtaavat, minkä jälkeen järjestelmästä saatu hyöty kääntyy laskuun. Kaiken kaikkiaan tietojohdamisjärjestelmä tarvitsee kokoaikaista ylläpitoa ja kehittämistä.³⁸

Kirjassa *Tietojohdaminen tutkimusalueena* käsitellään tietojohdamista suomalaisten korkeakoulujen opetuksessa ja tutkimuksessa. Näkökulmaa avataan kahdeksan eri kirjoittajan artikkelilla. Kirja antaa tiiviin kuvan tietojohdamisen tutkimuskentästä ja tieteenalan monipuolisuudesta. Teoksen perusteella voi todeta, että tietojohdamista käytetään menetelmänä varsin erilaisissa tutkimuksissa tiettyä aihetta lähestyessä, eikä se ole vieras käsite julkishallinnon organisaatioissa.³⁹

Yllä oleva yhteenveto on vain pintaraapaisu tietojohdamisen tutkimuksesta, mutta jo näistä esimerkeistä voi päätellä, että tietojohdaminen tutkimuskenttänä on hyvin moniulotteinen ja tietojohdaminen terminä ymmärretään usealla eri tavalla. Tutkimuksen painotus on selvästi tietojohdamisen kaupallisessa soveltamisessa, mikä kertoo osaltaan sen syntyhistoriasta osana liikkeenjohdon konsultoinnin työkalupakkia.⁴⁰ Tietojohdamisen perusajatus ei kuitenkaan eroa valtavasti yritysten tai julkisyhteisöjen johtamistapojen välillä. Molemmissa tapauksessa kyse on olemassa olevan tiedon jalostamisesta ja tämän prosessin pohjalta tehtävistä päätelmistä.

³⁷ Kimble 2013, 13-13.

³⁸ Kimble 2013, 13-13.

³⁹ Lönnqvist et al. 2007.

⁴⁰ Wilson 2002.

2.2 Miten tieto syntyy?

Tietojohdamisen tutkimuskentän käsitteille, kuten *informaatiolle* tai *tiedolle* ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä ja vakiintunutta tulkintaa. Tämä on mielenkiintoinen ajatus siitä syystä, että nämä käsitteet ovat osa arkipäiväistä kieltämme. Missään tapauksessa kyseessä ei ole tutkimuksen vähyys, sillä aihetta on tutkittu paljon ja sitä on pohdittu lukemattomissa tieteellisissä teksteissä. Usein yksinkertaiset asiat ovat moniulotteisempia kuin ne pinnasta katsottuna näyttävät. Artikkelissaan Tietohallintoa vai tietojohdamista Huotari & Savolainen painottavat, että käsitteiden monitulkinnaisuuden vuoksi on syytä tiedosta ja informaatiosta puhuttaessa määritellä tiedon ja informaation käsitteet.⁴¹

Artikkelissaan Tietojohdaminen julkishallinnon organisaatiossa Jalonen käsittelee tiedon käsitettä tietojohdamisen viitekehyksessä. Hänen mukaansa tiedonkaan käsitteellä ei ole yhtä selvää määritelmää, vaan sillä voidaan tarkoittaa erilaisia asioita riippuen tulkinnasta ja viitekehyksestä, jossa tiedon käsitettä käytetään. Yhden tulkinnan mukaan informaatio muuttuu tiedoksi, kun vastaanottaja tulkitsee sitä ja yhdistää sen omaan ajatteluunsa ja aiemmin muodostamaansa tietämykseen. Tässä mallissa informaatiolla on jokin merkityssisältö, jonka informaation saaja omaksuu.⁴² Koska tieto muodostuu ihmisen ajattelun ja lukemattomien siihen liittyvien tietojen, kokemusten ja näkemysten perusteella, on tieto subjektiivinen, mutta perusteltu näkemys.

Tietojohdaminen-teoksessa tiedon tasot jaetaan kolmeen luokkaan. *Data* määritellään jäsentymättömäksi joukoksi tosiasioita. Se voi olla vaikka kunnan väkiluku yhtenä vuotena. *Informaatio* puolestaan tarkoittaa dataa, jota on jäsennetty ja jonka perusteella on mahdollista tehdä johtopäätöksiä. Tällä voidaan esimerkiksi tarkoittaa taulukkoa, joka on tehty yhdistelemällä tietoja eri vuosilta aikasarjaksi. *Tietämys* puolestaan nähdään tietona, joka perustuu usein kokemukseen.⁴³ Se ei siis ole absoluuttinen asian tila, vaan se on suodatettu ihmisen ajattelun kautta.

Kirjassa *Viestinnästä tietoon* esitetyn näkemyksen perusteella tiedon arvoketjulla (*value chain of information*) tarkoitetaan sitä, kun datasta jalostetaan informaatiota, jonka jälkeen syntyy edelleen tietoa, kun vastaanottaja tulkitsee saamaansa informaatiota. Tiedon voi määritellä ymmärrykseksi, jota ihmisellä on sekä itsestään että ympäröivästä maailmasta. Filosofit Platon määritteli tiedon käsitteen antiikin aikakaudella hyvin perustelluksi ja todeksi uskomukseksi. Tiedon perusteena on

⁴¹ Huotari & Savolainen 2003, 17.

⁴² Jalonen 2007, 104.

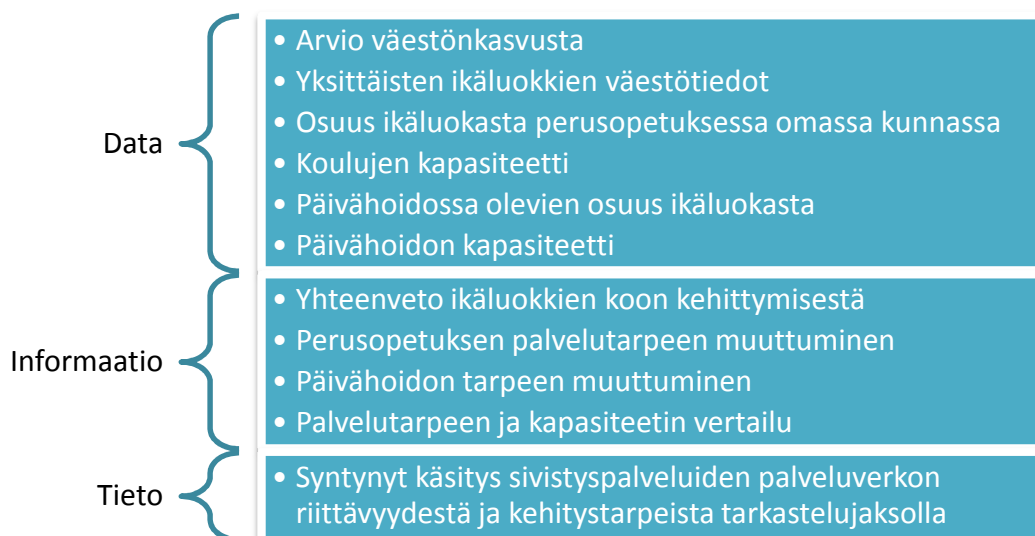
⁴³ Laihonon et al. 2013, 17–19.

informaatio, jota vastaanottaja tulkitsee ja yhdistää sen osaksi omaa tietomaailmaansa. Dataa purkamalla ja sen merkitystä avaamalla saadaan puolestaan informaatiota.⁴⁴

Sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelussa tiedon arvoketju muodostaa palveluverkon suunnittelutyökalun ytimen. Suunnittelutyökalussa koostetaan yksittäisistä lukutiedoista muutostrendiä kuvaavia sarjoja, jotka auttavat hahmottamaan palvelutarpeen kehitystä ja käytettävissä olevia resursseja. Yhdistämällä näitä arvosarjoja toisiin informaatiota sisältäviin taulukoihin voidaan muodostaa kokonaiskäsitys palveluverkon riittävydestä tulevina vuosina. Näin suunnittelutyökalua hyödyntävälle henkilölle kertyvää tietoa voidaan hyödyntää kunnan palveluverkon suunnittelussa.

Yllä mainittu arvoketju konkretisoituu tässä tutkimuksessa siten, että dataa on esimerkiksi väestöennusteessa oleva ikäluokan koko tiettyinä vuotena. Kun näihin yksittäisiin ikäluokkatietoihin lisätään muuta tietoa esimerkiksi koulujen kapasiteeteista ja laaditaan näistä yhteinen taulukko, josta pystytään tekemään arvio palveluverkon riittävydestä tulevina vuosina, puhutaan jo informaatiosta. Informaation pohjalta tehtävät tulkinnat investointitarpeista ja niiden ajoittamisesta ovatkin jo tietoa. Alla olevassa taulukossa on kuvattu tiedon arvoketjua tämän tutkimuksen eli sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelun viitekehyksessä.

Taulukko 2. Tiedon arvoketju palveluverkon suunnittelutyökalussa.



⁴⁴ Huotari et al. 2005, 38–39.

Sivistyspalveluiden suunnittelutyökalun tiedon arvoketju muodostuu suuresta joukosta erilaisia muuttujia, joita jalostamalla voidaan päästä haluttuun lopputulokseen. Olen sisällyttänyt tutkimukseeni tiedon arvoketjun, jonka avulla määrittelen käsitteet ja liitän ne konkreettisesti tutkimuksen kontekstiin. Tällöin tutkimukseen perehtyvä ymmärtää, mitä kulloinkin milläkin käsitteellä tarkoitetaan. Pyrkimyksenäni on ollut myös yksinkertaistaa varsin monisyistä aihealuetta ja mielestäni se on perusteltua, sillä tutkimuksen päämäärä on käytännön sovellus, eli sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelutyökalun laatiminen.

2.3 Tietojohtamisen käsite tämän tutkimuksen kontekstissa

Tietojohtaminen on moniulotteinen ja laaja käsite, eikä ole olemassa yhtä vakiintunutta tapaa sen ymmärtämiselle. Erityisesti tämä näkyy englanninkielisissä käsitteissä *information management* ja *knowledge management*, joille ei ole olemassa yksiselitteisiä suomennoksia. Siksi on paikallaan selventää tietojohtamisen käsitteiden historiaa ja muodostaa niistä yhteys tähän tutkimukseen.

Huotari & Savolainen avaavat tietojohtamiseen liittyvien käsitteiden knowledge management ja information management eroa. Heidän mukaansa käsitteellä knowledge management viitataan yleensä osaamisen johtamiseen, tietojohtamiseen, tiedon johtamiseen, tietämyksen johtamiseen, tietämyksen hallintaan tai tietämyshallintaan. Information management -käsitteen vakiintunut suomennos on puolestaan tietohallinto. Käsitteet ovat osittain limittäiset, sillä knowledge management muodostuu myös tiedon hallintaan liittyvistä asioista. Erona on, että knowledge management kattaa informaation hallinnan lisäksi myös sen hyödynnettävyyteen liittyvät tekijät. Tietojohtaminen onkin Huotarin & Savolaisen mukaan vakiintunut kuvaamaan knowledge managementia käsitteenä.⁴⁵

Esser & Schreinemakers jakavat tietojohtamisen käsitteen kahteen pääsuuntaukseen, jotka vastaavat Huotarin & Savolaisen tulkintaa. He katsovat, että käsitteellä knowledge management tarkoitetaan uusien vaihtoehtojen ja ideoiden tuottamista sekä organisaation osaamisen kehittämistä ja uudistumista. Information managementilla puolestaan tarkoitetaan tiedon tehokasta levittämistä ja hyödyntämistä organisaation ongelmanratkaisussa ja päätöksenteossa.⁴⁶

⁴⁵ Huotari & Savolainen 2003, 17.

⁴⁶ Essers & Schreinemakers 1996 (Jalonen 2007, 104–105).

Kimble puolestaan tunnistaa tietojohdamisessa kaksi sukupolvea, jotka eroavat toisistaan aihealueen käsittelytavoissa. Ensimmäisen sukupolven ajatuksen mukaan tietojohdamisessa tieto ja sen tallennus ovat keskiössä. Tämän ajattelun mukaan tieto kerätään ja tallennetaan it-järjestelmään, josta sitä voidaan myöhemmin hyödyntää. Sen sijaan toisen sukupolven tietojohdamisajatus jalosti aiempaa ajattelutapaa siten, että tietojohdamisessa huomioidaan myös ihmisten kokemukset ja erilaiset tavat soveltaa tietoa ja ymmärtää sitä. Eksplisiittisen tiedon rinnalla on alettu käyttää ajatusta hiljaisesta tiedosta. Tällöin organisaation tietojohdamisjärjestelmään sisältyy keskeisesti työyhteisö ja yhteisössä oleva tapa jakaa tietoa.⁴⁷ Pirkkalan kunnan tietojohdamisjärjestelmä nojaa pitkälti jälkimmäiseen laajempaan ajatteluun, jossa painotetaan tiedon jakamista työyhteisön sisällä.⁴⁸ Se edellyttää organisaation eri toimijoiden välistä tiedonvaihtoa. Eri osapuolilla on oltava omaa sektoria laajempaa ymmärrystä kunnan toimintaan vaikuttavista seikoista, jotta kaikkien toimijoiden kannalta olennaiset asiat ja tiedot jaetaan. Esimerkiksi kaavoitusprosessin alussa maankäyttö pyytää lausuntoa siitä, miten kaavan toteutuminen vaikuttaa palvelutuotantoon.

Artikkelissaan *The nonsense of knowledge management* Wilson käsittelee sitä, mitä uutta knowledge management tuo perinteisemmän information managementin käsitteen rinnalle. Hänen keskeinen argumenttinsa on, että knowledge, eli tieto, on ihmisen mielessä tapahtuvien käsittämisen, ymmärtämisen ja oppimisen prosessien summa. Tällöin mielen sisässä olevaa tietoa ei siis voi johtaa. Hänen mukaansa ongelmana on, että käsitettä knowledge management käytetään ymmärtämättä informaation ja tiedon eroa. Wilsonin mukaan knowledge management käsitteestä on tullut eräänlainen muoti-ilmiö liike-elämän parissa ja että akateemisten tutkijoiden tulisi suhtautua siihen kriittisesti.⁴⁹ Myös muualla tutkimuksessa tietojohdaminen mainitaan 2000-luvun vaihteen muoti-ilmiönä.⁵⁰

Wilsonin esittämään knowledge managementin kritiikkiin voidaan vastata ainakin osittain esittämällä tieto siten, että kyseessä ei ole ainoastaan ihmisen mielen sisäinen prosessi. Tällöin tieto voidaan tulkita laajemmassa merkityksessä viittaamalla implisiittiseen tietoon, joka on luonteeltaan sosiaalista tietoa ja jota voidaan jakaa organisaatioissa. On esitetty, että voitaisiin viitata käsitteeseen *implicit knowledge management*, jolloin käsite ulottuu niihin käytäntöihin ja välineisiin, joilla implisiittistä eli hiljaista tietoa jaetaan organisaatioissa.⁵¹

⁴⁷ Kimble 2013, 7–9.

⁴⁸ Tietojohdamisjärjestelmä 2012.

⁴⁹ Wilson 2002.

⁵⁰ Ritala 2011.

⁵¹ Huotari & Savolainen 2003, 22.

Tietojohdamisen tuomien näkökulmien voi katsoa jakautuvan kolmeen osa-alueeseen, jotka ovat ilmiön ymmärtäminen, johtamisen käytännöt ja johtamistyökalut. Lähtökohtana kullekin osa-alueelle ovat johtamisen haasteet tieto- ja palveluyhteiskunnassa. Tietojohdamisen pääsuuntauksia voidaan tunnistaa kaksi: liikkeenjohdollinen ja tietotekninen. Ensimmäinen eli liikkeenjohdollinen suuntaus käsittelee tietoa yrityksen menestystekijänä, ja se painottuu tietoon pohjautuvien välineiden kehittämiseen johdon käyttöön. Tietotekninen lähestymistapa paneutuu tiiviimmin tietojärjestelmien merkitykseen eli miten dataa käsitellään organisaatiossa. Huomionarvoista on, että näiden kahden suuntauksen todetaan nivoutuvan toisiinsa siten, että niiden kategorinen erotteleminen on osittain keinotekoisia.⁵²

Lönnqvist toteaa, että tietojohdaminen on yhä jäsentymätön tutkimusalue, joten sen tarkka rajaaminen ei ole mahdollista. Hän toteaa, että tietojohdaminen terminä on osaksi suomalainen ilmiö, sillä se ei erottele englanninkielisten termien tapaan eri tietojohdamisen alalajeja, kuten knowledge managementia ja information managementia toisistaan. Suomessa tietojohdamisen käsite kattaa erilaiset tietoon, teknologiaan ja johtamiseen liittyvät teemat.⁵³

Laihonen et al. eivät viittaa tietojohdamista käsittelevässä teoksessaan sanallakaan termeihin information management tai knowledge management. Tulkitseen tätä valintaa siten, että kirjassa molemmat termit sisällytetään tietojohdamisen käsitteeseen, mutta ne ovat omia toisiinsa kietoutuneita tutkimuksen alan pääsuuntauksia, jotka painottuvat hieman eri asioihin. Uskon, että valinta on tietoinen ja sen voi nähdä kypsyneen vuosikymmen aiemmin käydyistä keskustelusta. Information managementin ja knowledge managementin rajapinnoista käytävä keskustelu jatkuu yhä.⁵⁴ Tietojohdamisen käsitteen monimerkityksellisyyden vuoksi on syytä määritellä, mitä sillä tarkoitetaan.

Lähestyn tässä tutkimuksessa tietojohdamista sen ajatuksen kautta, miten tietojohdamisella edistetään kunnan sivistyspalveluiden palveluverkon suunnitelmallista kehittämistä. Pääpaino on olemassa olevan tiedon jäsentämisessä ja sen käyttämisessä apuna sivistyspalveluiden palveluverkon suunnittelussa. Kirjassaan *Tietojohdaminen* Laihonen et al. toteavat, että ”tietojohdaminen pyrkii edistämään työn sujuvuutta ja organisaatioiden suorituskykyä”.⁵⁵ Siitähän tutkimuksessani on juuri kysymys.

⁵² Laihonen et al. 2013, 7–8.

⁵³ Lönnqvist 2007, 12.

⁵⁴ Wilson 2013.

⁵⁵ Laihonen et al. 2013, 10.

Hintsa toteaa tutkimuksessaan *Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina*, että ”tärkeämpää kuin tietotekniikka tai sähköiset verkot on luoda päätöksentekoa varten informaation prosessointijärjestelmät. Informaation puute ei ole päätöksenteon tyypillinen ongelma, vaan kykymme käsitellä sitä”.⁵⁶ Laadittavalla työkalulla on tarkoitus vastata juuri tähän ongelmaan, ja luoda järjestelmä, joka johtaa datasta ja edelleen informaatiosta tietämystä. Eräällä tavalla se tekee nyky maailman tietoähkystä hallittavan.

Laiho et al. toteavat, että tietojohdamisen tutkimuksen keskeinen ongelma on tietoon pohjautuvan arvonluontilogiikan ymmärtäminen. Ymmärrys on perusta johtamisen kehittämiseksi.⁵⁷ Tämä tarkoittaa, että tieto itsessään ei luo arvoa, vaan ainoastaan kerätyn tiedon käyttäminen toiminnan apuvälineenä ja osana kehittämistä voi hyödyntää koko organisaatiota. Tutkimuksen kannalta on siis olennaista edetä päämäärä edellä, jolloin keskitytään kerätyn tiedon hyödyntämisessä toiminnan suunnittelussa.

Tietojohdamisen ja tietohallinnon käsitteet ovat tietyltä osalta päällekkäisiä. Huotari et al. toteavat, että ”tietohallinnossa on kyse informaation hallinnasta, kun taas tietojohdamisessa on kyse tietoon, osaamiseen ja tietämiseen kytkeytyvien seikkojen muodostaman kokonaisuuden strategisesta johtamisesta”.⁵⁸ Tässä tutkimuksessa laadittava palveluverkon suunnittelutyökalu kokoaa eri lähteistä olemassa olevan tiedon, jonka pohjalta voidaan tehdä perustellut johtopäätökset tulevista palvelutarpeista ja muodostaa käsitys tulevasta palveluverkosta. Tällöin palveluverkko voidaan suunnitella tietojohdamisen keinoin.

⁵⁶ Hintsa 2011, 15.

⁵⁷ Laihonen et al. 2013, 11.

⁵⁸ Huotari et al. 2005, 49.

3 Palveluverkon suunnittelu ja työkalu

Olen aiemmissa luvuissa perustellut, miksi keskityn tässä tutkimuksessa ainoastaan varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluihin, enkä ota käsittelyyn muita sivistyspalveluita. Tämän rajauksen vuoksi keskityn palvelutarpeen arvioinnissa ja palveluverkon suunnittelussa näihin kahteen keskeiseen kunnalliseen peruspalveluun. Palvelutarpeen ja -verkon arvioinnin tulee perustua niille reunaehdoille, jotka lainsäädäntö asettaa palveluiden järjestämiselle. Tästä viitekehyksestä voidaan edetä kohti ennusteiden laadintaa.

Aluksi käyn läpi sivistyspalveluiden järjestämiseen liittyviä normeja. Tärkeimpiä niistä ovat laki lasten päivähoidosta, laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta, perusopetuslaki, perusopetusasetus ja yleislainsäädäntöinä kuntalaki sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Niissä määritellään keskeiset puitteet palveluiden järjestämiselle.

Normien jälkeen siirryn käsittelemään väestöennustetta, josta etenen tämän tutkimuksen avainlukuihin eli palvelutarpeen kartoittamiseen sekä varhaiskasvatus- että perusopetuspalveluissa. Lopuksi esittelen suunnittelutyökalun, joka kokoaa yhteen sekä varhaiskasvatus-, että sivistyspalveluiden palvelutarve- ja -verkkoennusteen seuraavalle kymmenelle vuodelle.

3.1 Sivistyspalveluiden normit

Palveluverkon suunnittelun kannalta voimassa oleva lainsäädäntö asettaa palvelumuodosta riippuen tiettyjä reunaehtoja ja edellytyksiä palvelun järjestämistavoille. Seuraavaksi käyn tiiviisti läpi sivistyspalveluiden järjestämiseen keskeisimmin liittyvän lainsäädännön. Se on pohjatietona palveluverkon suunnittelussa.

Kuntalain 2 §:n mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.”⁵⁹ Kunta voi hoitaa sille säädetyt tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita muilta palvelun tuottajilta. Jälkimmäisiä voivat olla esimerkiksi päiväkotihoidossa kunnan yksityisiltä toimijoilta hankkimat osto- tai palvelusetelipalvelut. Toisaalta kunta voi sopia toisen koulutuksen järjestäjän kanssa, että tämä vastaa esimerkiksi ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisestä.

⁵⁹ Kuntalaki 17.3.1995/365.

3.1.1 Varhaiskasvatuspalveluiden lainsäädäntö

Varhaiskasvatuksen tärkein lainsäädäntö käsittelee päivähoitoa ja sen järjestämistä. Laki lasten päivähoidosta määrittelee, että ”Kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”.⁶⁰

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kunnan on järjestettävä päivähoitoa niiden perheiden lapsille, jotka sitä tarvitsevat eli joiden huoltajat näin haluavat. Perhe voi vapaasti valita päivähoidon ja kotihoidon väliltä, jolloin päivähoitopalveluiden kysynnän ennakoiminen on vaikeaa. Yleisesti ajatellaan, että esimerkiksi lapsiperheiden työllisyystilanne on suorassa yhteydessä päivähoitopalveluiden kysyntään. Laki asettaa toisaalta kunnalle tiukan järjestämisvelvoitteen, mutta toisaalta se myös takaa kuntalaiselle oikeuden tilanteeseensa sopivimpaan palvelumuotoon.

Päiväkotien osalta asetus lasten päivähoidosta määrittelee varsin tarkkaan vähimmäishenkilöstömitoituksen sekä henkilöstön kelpoisuusehdot. Henkilöstömitoituksessa määritellään, kuinka monta lasta voi päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olla yhtä työntekijää kohden. Mitoituksen mukaan jokaista seitsemää päiväkotihoidossa olevaa yli 3-vuotiasta lasta ja jokaista neljää päiväkodissa olevaa alle 3-vuotiasta lasta kohden tulee olla vähintään yksi työntekijä. Jokaisen työntekijän tulee täyttää asetuksessa säädetty kelpoisuus. Mitoituksessa päiväkotia käsitellään yhtenä yksikkönä, eikä sitä jaeta esimerkiksi ryhmiin.⁶¹

Käytännössä varhaiskasvatuksessa on vakiintunut tapa, että päiväkotien koko ilmoitetaan hoitopaikkoina. Tällöin päiväkodissa olevien hoitopaikkojen lukumäärä saadaan kertomalla hoitajien määrä seitsemällä. Näin päiväkodissa, jossa on 15 työntekijää, on 105 hoitopaikkaa. Tällä laskukaavalla jokainen yli 3-vuotias lapsi vie yhden hoitopaikan, kun taas jokainen alle 3-vuotias lapsi vie 1,75 hoitopaikkaa. Nämä luvut on johdettu suoraan lainsäädännöstä.

Tarkkaan määritellyistä suhdeluvuista on asetuksen mahdollista mukaan poiketa erityistilanteissa, eli silloin kun lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Edellytyksenä on, ettei lapsia ole kuin lyhytaikaisesti enemmän kuin suhdeluku edellyttää.⁶²

⁶⁰ Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36 § 11.

⁶¹ Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 § 6.

⁶² Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 § 6.

Henkilöstömitoitus määrittää varsin tarkasti sitä, kuinka päivähoito voidaan järjestää. Lähtökohta siinä on täysin toinen kuin perusopetuksessa, jossa ei ole sitovia enimmäisryhmäkokoja. Siten toiminnan järjestäjällä on varsin selvät raamit, joiden puitteissa päivähoito tulee järjestää. Vääjäämättömästi tästä aiheutuu toimintaan tiettyä joustamattomuutta, sillä vaikka henkilöstömitoitukset ovat toimintayksikkökohtaiset, niitä saatetaan helposti tarkastella myös esimerkiksi lapsiryhmätasolla. Tällöin on tärkeää muistaa, mitä laissa todellisuudessa mitoituksen laskeminen määrittellään.⁶³

Tämän lisäksi erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevista lapsista säädetään siten, että lapsen tuen tarve tulee ottaa päiväkodissa huomioon joko alentamalla lapsimäärää tai lisäämällä henkilöstöresursseja. Näin ei tarvitse tehdä, mikäli erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevalle lapsella on henkilökohtainen tai ryhmäkohtainen avustaja.⁶⁴ Arvio ja päätös erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevasta lapsesta ja hänen tarvitsemastaan tuesta tehdään kunnassa ja resurssit mitoitetaan laadittuun arvioon perustuen. Käytännössä tuen määrä voi esimerkiksi olla sellainen, että lapsen hoitopaikkakerroin kaksinkertaistuu. Tällöin työntekijän työpanoksesta suurempi osa kohdistuu tukea tarvitsevalle lapselle.⁶⁵

Perhepäivähoidon henkilöstömitoituksesta säädetään asetuksessa lasten päivähoidosta. Lähtökohtaisesti perhepäivähoitajalla voi olla hoidossa enintään neljää lasta. Hoitopaikkana on useimmiten perhepäivähoitajan oma koti. Päiväkotihoidosta poiketen lasten iällä ei ole merkitystä mitoitukseen. Asetus mahdollistaa hoidon järjestämisen joko ryhmäperhepäiväkodissa tai parityöskentelynä.⁶⁶

Perhepäivähoidon suosio hoitomuotona on Pirkkalassa selvästi vähentynyt 2000-luvulla. Parhaimmillaan perhepäivähoidossa sekä kokopäivä- että osapäivähoidossa oli noin 350 lasta 2000-luvun vaihteessa. Vuosina 2012 ja 2013 määrä oli alle 90. Vastaavasti 1–5-vuotiaiden määrä kunnassa on kasvanut vuosituhanneen alun noin 900 lapsesta nykyiseen noin 1400 lapseen. Muutos palvelutarjonnassa on siis ollut huima ja perhepäivähoidon merkitys palvelumuotona on romahtanut suhteellisen lyhyessä ajassa. Palvelutarve on Pirkkalassa täytetty päiväkotihoidon hoitopaikkoja lisäämällä eli perustamalla uusi päiväkoteja.⁶⁷

⁶³ Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 § 6.

⁶⁴ Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 § 6.

⁶⁵ Lautakuntien johtosääntö 1.1.2015 § 10.

⁶⁶ Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239, § 8.

⁶⁷ Sotkanet. Tilasto perhepäivähoidon lapsimääristä Pirkkalassa vuosina 1994–2013.

Kunnan oman palvelutuotannon täydentäminen palvelusetelillä on edennyt viime vuosien aikana myös varhaiskasvatukseen. Palvelusetelin myöntäminen nimenomaan päiväkotihoidon on yleistynyt Suomessa. Tällöin noudatetaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lain mukaan kunta päättää ne sosiaali- ja terveysterveyst, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä.⁶⁸ Lisäksi laissa on esitetty tarkat määrätykset ja tehtävät, joista kunnan on päätettävä tai jotka kunnan on toteutettava:

- Kunta hyväksyy jokaisen palveluntuottajan, joiden palveluiden maksamiseen asiakas voi käyttää palveluseteliä.
- Kunta pitää luetteloa hyväksytyistä palvelun tuottajista, näiden hinnoista ja palveluista sekä julkistaa sen internetsivuillaan.
- Lisäksi kunnan tulee peruuttaa hyväksyminen palvelun tuottajaksi, mikäli hyväksymisedellytykset eivät enää täyty tai tuottaja sitä itse pyytää.

Laissa on yllä mainittujen kohtien lisäksi säädetty muun muassa palvelun tuottajan hyväksymisestä, asiakkaan asemasta ja asiakasmaksuista. Myös Pirkkala päätti ottaa käyttöön palvelusetelin varhaiskasvatuspalveluiden tuottamiseksi. Tulositonnainen palveluseteli otettiin käyttöön varhaiskasvatuspalveluissa valtuuston päätöksellä 1.8.2013 alkaen.⁶⁹

Tämän lisäksi sivistyslautakunta on tehnyt päätökset palvelusetelipalveluiden sääntökirjasta⁷⁰ ja palvelusetelin arvosta⁷¹. Sääntökirjassa muun muassa tarkennetaan laissa esitettyjä edellytyksiä palvelun tuottajalle. Lisäksi siinä otetaan kantaa palvelusetelin arvon määrittelyyn, sääntökirjan valvontaan ja palvelun tuottajalta edellytettävään laatutasoon. Palvelusetelin arvoa on jo alkuperäisen päätöksen jälkeen tarkistettu, kuten sääntökirja edellyttää. Tarkistus pohjautuu lähtökohtaisesti kustannusindeksiin ja se tehdään parillisina vuosina.⁷² Pirkkalan kunnassa varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmän sääntökirja luo pelisäännöt kunnan ja yksityisen palveluntuottajan väliselle yhteistyölle.

Palveluseteli on yksi palvelutuotantokeino muiden joukossa, mutta se eroaa ratkaisevasti kunnan omasta tuotannosta, sillä lain mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Tällöin kunnan on ohjattava asiakas muulla tavalla järjestämiensä palveluiden

⁶⁸ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569 § 4.

⁶⁹ Valtuusto 10.12.2012 § 124. Tulositonnainen palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa.

⁷⁰ Sivistyslautakunta 12.3.2013 § 28. Varhaiskasvatuksen palvelusetelipalvelujen sääntökirja.

⁷¹ Sivistyslautakunta 22.4.2014 § 39. Varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvon tarkistaminen 1.8.2014 alkaen.

⁷² Sivistyslautakunta 12.3.2013 § 28. Varhaiskasvatuksen palvelusetelipalvelujen sääntökirja.

piiriin.⁷³ Näin ollen kunnan tulee ottaa huomioon, että riittävä osuus kunnan palvelutuotannosta on muuta kuin palvelusetelituotantoa, jotta kunta pystyy ohjaamaan palvelusetelistä mahdollisesti kieltäytyneet asiakkaat näiden palveluiden piiriin. Käytännössä tällä tarkoitetaan joko omia päiväkotipalveluita tai vaihtoehtoisesti ostopalveluita.

Mikäli lapsen vanhemmat eivät valitse lasten päivähoidosta annetun lain mukaista päivähoitopaikkaa, noudatetaan heidän osaltaan lakia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta. Lisämäärittelynä on, että lapsen on tosiasiallisesti asuttava Suomessa. Lain mukaan lapsen vanhemmalle maksetaan kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea. Tuet muodostuvat hoitorahasta ja -lisästä, joista jälkimmäinen on tulosidonnainen.⁷⁴

Kunta voi erillisellä päätöksellä päättää hoitorahan tai -lisän korottamisesta sekä kotihoidon että yksityisen hoidon tuen osalta. Tästä osuudesta käytetään nimitystä kunnallinen lisä tai yleisemmin kuntalisä.⁷⁵ Pirkkalan kunta teki päätöksen kuntalisän eli Pirkkala-lisän maksuehtojen muuttamisesta 1.1.2014 alkaen. Tällä hetkellä kunta maksaa sekä kotihoidon tuen että yksityisen hoidon tuen kuntalisää. Korotus maksetaan hoitorahana, joten se ei ole hoitolisän tapaan tulosidonnainen.⁷⁶

Valtuusto päätti vuoden 2015 talousarvion hyväksymisen yhteydessä, että kotihoidon tuen kuntalisästä tullaan vaiheittain luopumaan siten, että kuntalisän maksaminen loppuu 1.1.2016.⁷⁷ Näin ollen perheet voivat edelleen saada yksityisen hoidon tuen kuntalisää lakisääteisten lasten hoidon tukien lisäksi.

Kuten sivulla 12 mainitsin, lähtökohtana tämän lain mukaisille tukimuodoille on, että vaikka etuuksia anotaan Kelasta, joka hoitaa myös niiden maksatuksen, tulevat nämä etuudet pääasiallisesti kuntien maksettaviksi. Kela laskuttaa maksetut etuudet kunnilta kerran kuukaudessa.⁷⁸ Kunta vastaa kuntalisien osalta myös palveluneuvonnasta.

Varhaiskasvatuksen lainsäädännössä korostuu perheen mahdollisuus valita omaan tilanteeseensa sopivin hoitomuoto eri vaihtoehdoista. Se on varmasti tarkoituksenmukaista, mutta se aiheuttaa palveluiden järjestämiselle tiettyä epävarmuutta palvelukysynnästä. Periaatteessa lyhyelläkin

⁷³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569 § 6.

⁷⁴ Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128.

⁷⁵ Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128 § 20.

⁷⁶ Kunnanhallitus 14.10.2013 § 320. Lastenhoidon tuen kuntalisän maksatuksen siirtäminen Kelaan ja kuntalisän myöntämishdoista päättäminen.

⁷⁷ Valtuusto 10.11.2014 § 99. Talousarvio 2015, taloussuunnitelma 2015–2017.

⁷⁸ Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128 § 9.

aikavälillä voi syntyä merkittäviä vaihteluita kysynnässä juuri päivähoiton ja kotihoiton välillä. Tällöin tarkka suunnittelu on vaikeaa, mutta tiedostamalla epävarmuustekijät, voi palvelukysyntää ennakoida ja siten varautua muuttuvaan hoitopaikkakysyntään.

3.1.2 Perusopetuspalveluiden lainsäädäntö

Perusopetuslaissa säädetään perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Se on keskeisin lasten koulunkäyntiin ja oppimiseen liittyvistä laeista.⁷⁹ Valtioneuvoston asetuksella päätetään perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta, eli kuinka paljon mitään oppiainetta opetetaan. Opetushallitus päättää opetussuunnitelman yleisistä perusteista, joiden pohjalta kunta laatii koulutuksen järjestäjänä opetussuunnitelman. Yksinkertaistaen opetussuunnitelmassa määritellään, mitä opetetaan, kuinka paljon opetetaan ja miten opetetaan. Lähtökohtaisesti perusopetuslaki antaa kunnille suhteellisen vapaat raamit toteuttaa valtakunnallisen opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Opetussuunnitelma on parhaillaan uudistumassa ja koulutuksen järjestäjät ottavat valtioneuvoston asetuksen ja opetushallituksen päätöksen pohjalta uudistetut opetussuunnitelmat käyttöön vaiheittain syyslukukaudesta 2016 alkaen. Valtioneuvosto antoi kesällä 2012 asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta.⁸⁰ Opetushallitus antoi määräyksen uusista opetussuunnitelman perusteista joulukuussa 2014.⁸¹ Näiden pohjalta kunnat päättävät tarkemmasta tuntijaosta ja laativat opetussuunnitelmansa, joita noudatetaan kunnan perusopetuksessa.

Perusopetuslain mukaan Suomessa vakituisesti asuvan lapsen oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun hän täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Lisäksi erityislasten oppivelvollisuuden kestosta on säädetty tarkemmin.⁸² Näin ollen on mahdollista suhteellisen vaivattomasti arvioida kuntakohtaisesti, kuinka moni lapsi kussakin ikäryhmässä on suorittamassa oppivelvollisuuttaan.

⁷⁹ Perusopetuslaki 1998/628.

⁸⁰ Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 422/2012.

⁸¹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014.

⁸² Perusopetuslaki 1998/628 § 25.

Ennustettavuutta heikentää se, että perusopetuslain 28 §:n mukaan oppilaat voivat pyrkiä myös muihin kuin oman kotikuntansa oppilaitoksiin.⁸³ Pääsääntönä oppilaaksioton näkökulmasta on, että jos koulussa on tilaa kunnan ulkopuolelta hakeutuville oppilaille, heidät voidaan ottaa kouluun. Eri asia voi olla, mitä kunta on linjannut muista kunnista hakeutuvien oppilaiden kouluun ottamisesta. Säännös toimii myös toiseen suuntaan, eli koulutuksen järjestäjällä ei ole velvoitetta tarjota koulupaikkaa vieraspaikkakuntalaisille oppilaille, jos heille ei ole tilaa.⁸⁴ Tämä seikka tukee osaltaan tulevaisuuden palvelutarpeen arviointia perusopetuksessa.

Kuten luvussa 1.3 totesin, on vieraalla paikkakunnalla oppivelvollisuutensa suorittavien lasten määrä pysynyt Pirkkalassa suhteellisen tasaisena. Tämä muuttuja on kuitenkin otettava huomioon, kun arvioidaan oman kouluverkon kapasiteettia.

Oppilaan koulupaikan määräytymisestä säädetään perusopetuslain 6 pykälässä Oppilaan koulupaikan määräytyminen.

Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita. (23.12.1999/1288)

Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämipaikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu päivähoitopaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämipaikka. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämipaikkaa. (23.12.1999/1288)

Lasta ei ilman huoltajan suostumusta saa osoittaa opetukseen, jossa 31 §:n 3 momentin nojalla peritään oppilaalta maksuja, eikä opetukseen, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.⁸⁵

Tältä pohjalta Pirkkalan kunnassa on päätetty oppilaaksioton ensisijaisista ja toissijaisista periaatteista⁸⁶ sekä oppilaaksiottoalueista⁸⁷. Nämä periaatteet ohjaavat oppilaan lähikoulun oikeudenmukaista ja yhdenvertaista osoittamista.

⁸³ Perusopetuslaki 1998/628 § 28.

⁸⁴ Lahtinen & Lankinen 2013, 289–290.

⁸⁵ Perusopetuslaki 1998/628 § 6.

⁸⁶ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 19. Oppilaaksioton ensi- ja toissijaiset periaatteet Pirkkalan 1–6 -vuosiluokkien peruskouluissa.

Pirkkalan kunnan oppilaaksioton ensisijaisissa ja toissijaisissa periaatteissa on määritelty kriteerit, joiden perusteella oppilaaksiotto tapahtuu. Ensisijaisesti oppilaan lähikoulu on se koulu, jonka oppilaaksiottoalueeseen oppilas kuuluu. Kielivalinta tai erityisen tuen tarve voivat myös olla ensisijaisen oppilaaksioton perusteina, jos oman oppilaaksiottoalueen lähikoulu ei ole tarkoituksenmukainen koulupaikka näitä tarpeita ajatellen.⁸⁸

Ensisijaisen oppilaaksioton jälkeen kouluun voidaan ottaa oppilaita toissijaisten periaatteiden mukaisesti, mikäli koulussa on tilaa tai ryhmäkoot eivät kasva merkittävästi muiden koulujen samoja luokka-asteita isommiksi. Toissijaisessa oppilaaksiotossa ensimmäinen valintakriteeri on koulumatka, jolloin tarkastellaan sitä, ketkä ovat lähimpänä toissijaista koulua. Seuraavaksi tarkastellaan sisarussuhteita, ja lopuksi kaikki muut halukkaat ovat samalla viivalla. Tarvittaessa ensisijaisuusjärjestyksen kriteerin sisällä ratkaistaan arpomalla toissijaiseen kouluun pääsevät, mikäli kaikille halukkaille ei ole koulussa tilaa.⁸⁹

Päätöksessä oppilaaksiottoalueista määritellään maantieteelliset alueet, joiden perusteella kunnassa asuvien oppivelvollisuusikäisten lähikoulu määräytyy oppilaaksioton ensisijaisten ja toissijaisten periaatteiden mukaisesti. Oppilaaksiottoalueet koskevat vain vuosiluokkia 0–6, sillä Pirkkalassa perusopetusta järjestetään vain yhdessä vuosiluokkien 7–9 koulussa, joten kaikki oppilaat siirtyvät kuudennen vuosiluokan jälkeen sinne.

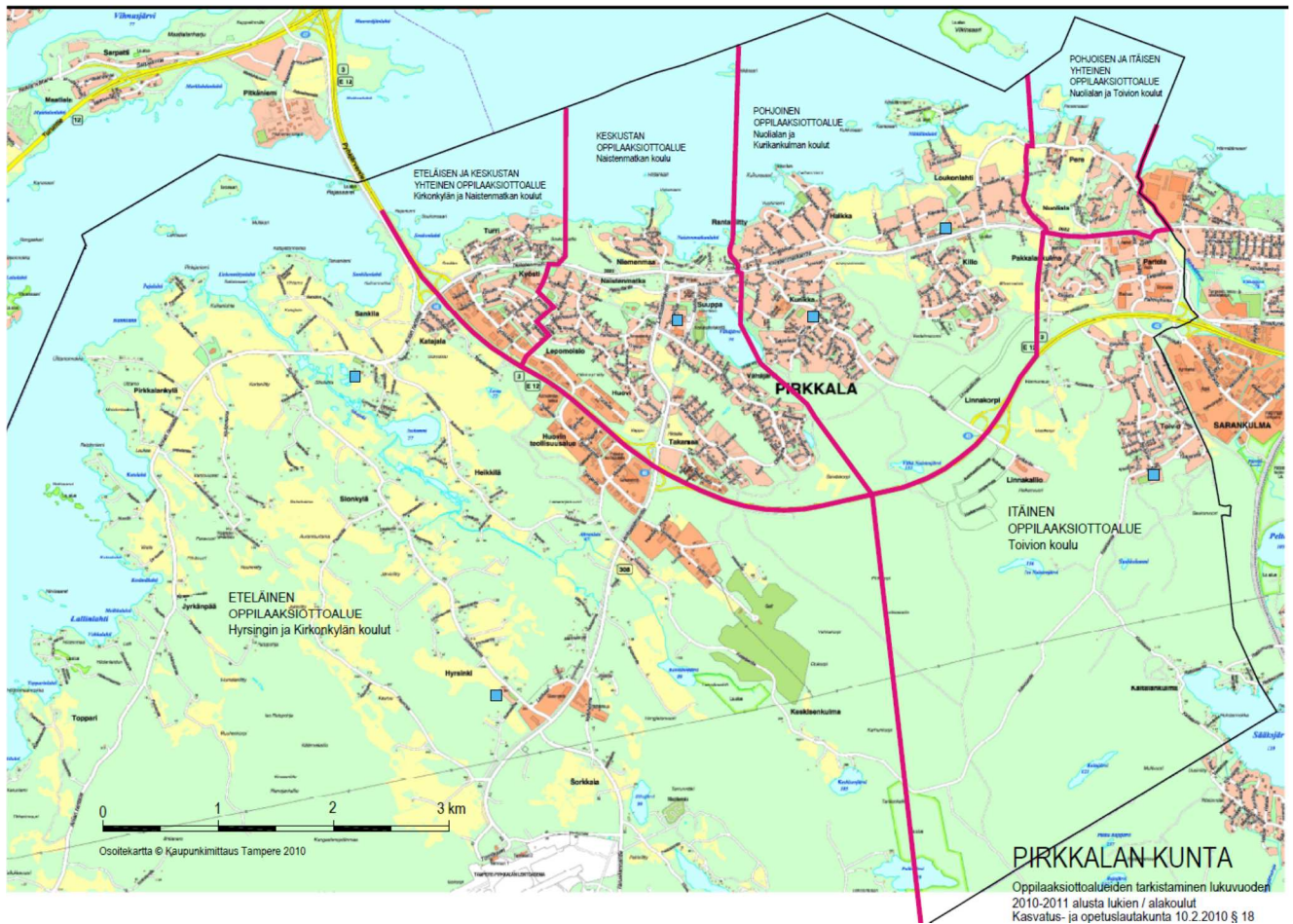
Pirkkalan kunnan oppilaaksiottoalueista kaksi on kahden koulun yhteistä aluetta, joille on määritelty sekä ensisijainen että toissijainen lähikoulu. Oppilastilanteen mukaan oppilaat voidaan osoittaa näiltä yhteisiltä alueilta tiettyyn lähikouluun. Kaikissa tapauksissa lähikoulu ei ole maantieteellisesti lähimpänä lapsen kotia. Tietyillä alueilla on jopa säännönmukaista, että matka lähikouluun on suurempi kuin maantieteellisesti lähimpänä sijaitsevaan kouluun.⁹⁰ Oppilaaksiottoalueiden määrittely on yksi keskeisistä tekijöistä, jolla kyetään vaikuttamaan kouluverkon tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

⁸⁷ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 18. Oppilaaksiottoalueiden tarkistaminen lukuvuoden 2010–2011 alusta lukien/ alakoulut.

⁸⁸ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 19. Oppilaaksioton ensi- ja toissijaiset periaatteet Pirkkalan 1–6 - vuosiluokkien peruskouluissa.

⁸⁹ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 19. Oppilaaksioton ensi- ja toissijaiset periaatteet Pirkkalan 1–6 - vuosiluokkien peruskouluissa.

⁹⁰ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 18. Oppilaaksiottoalueiden tarkistaminen lukuvuoden 2010–2011 alusta lukien/ alakoulut.



Kuva 2. Pirkkalan kunnan oppilaaksiottoalueet.⁹¹

Opetusryhmien muodostamisesta ja opetuksen määrästä on säädetty perusopetusasetuksessa. Lähtökohtana on, että opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain, mutta tarkoituksenmukaisuusperusteella voidaan eri vuosiluokkien tai esi- ja lisäopetuksen oppilaita opettaa samassa perusopetusryhmässä. Koulujen välistä yhteistyötäkään ei ole suljettu pois keinovalikoimasta.⁹²

Opetus voidaan siis perusopetusasetuksen perusteella järjestää varsin joustavin järjestelyin ja Pirkkalassa näitä järjestelymahdollisuuksia hyödynnetään. Tällä hetkellä Kirkonkylän koulun Härsyngin koulutalossa opetusta järjestetään yhdysluokkamutoisesti. Alakoulujen saksankielen opetus on osittain keskitetty, eli pienemmistä yksiköistä oppilaat käyvät saksankielen tunneilla isommissa kouluissa. Lisäksi vuosiluokille 7–9 hankitaan Tampereen kaupungilta etäopetuksena esimerkiksi islaminopetusta.⁹³

⁹¹ Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.12.2010 § 18. Oppilaaksiottoalueiden tarkistaminen lukuvuoden 2010–2011 alusta lukien/ alakoulut.

⁹² Perusopetusasetus 1998/852 § 2.

⁹³ Talous- ja hallintopäällikön päätös 59/2014. Etäopetuspalveluiden hankinta Tampereen kaupungilta lv. 2014–2015.

Perusopetuslaki tai -asetus eivät määrittele ryhmien enimmäiskokoja muuten kuin tietyissä tapauksissa.⁹⁴

- Opetusryhmässä saa olla enintään 10 oppilasta, jos he saavat perusopetuslain 17 §:n mukaisesti erityistä tukea. Tämä raja voidaan tietyin perusteluin ylittää.
- Opetusryhmässä saa olla enintään 8 oppilasta, kun on kyse perusopetuslain 25 §:n pidennetyn oppivelvollisuuden mukaisesta opetuksesta.
- Vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa ryhmässä saa olla enintään 6 oppilasta.
- Jos oppilaalle annetaan opetusta yllä olevien vaihtoehtojen tapauksissa sekaryhmissä, määräytyy opetusryhmän enimmäiskoko sen mukaan, mitä tukea saavia oppilaita ryhmässä on eniten.
- Siinä tapauksessa, että pidennetyn oppivelvollisuuden tai vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden opetusta annetaan tavallisen opetusryhmän yhteydessä, on opetusryhmän enimmäiskoko 20 oppilasta.

Lisäksi perusopetuslain 30 pykälässä mainitaan, että ryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.⁹⁵ Lainvalmistelun yhteydessä sivistysvaliokunnassa oli myös ollut esillä vaihtoehto tarkemmasta ryhmäkokojen sääntelystä, mutta tähän ei lopulta päädytty.⁹⁶ Kaiken kaikkiaan koulutuksen järjestäjä voi suhteellisen vapaasti määritellä sellaiset ryhmäkoot, jotka edelleen mahdollistavat opetussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Mikään ei estä koulutuksen järjestäjää omalla periaatepäätöksellään määrittelemästä opetusryhmien enimmäiskokoja. Kunnat ovatkin yleensä tehneet näin, mikä on perusteltua muun muassa kunnan koulujen tasa-arvoisen kohtelun ja yhteneväisten ryhmien muodostamisperiaatteiden vuoksi. Aikanaan Pirkkalan kunnan sivistyslautakunta on tehnyt päätöksen luokkien enimmäisoppilasmääristä.⁹⁷ Kunta on siis lautakunnan päätöksellä määritellyt enimmäisluokkakoon, jota perusopetus noudattaa opetusryhmiä muodostaessaan.

⁹⁴ Perusopetusasetus 1998/852 § 2.

⁹⁵ Perusopetuslaki 1998/628 § 30.

⁹⁶ Lahtinen & Lankinen 2013, 228.

⁹⁷ Sivistyslautakunta 15.1.2003 § 7. Peruskoulun ja esikoulun oppilaspaikan osoittaminen 1.1.2003 lukien.

Taulukko 3. Pirkkalan kunnan opetusryhmien enimmäiskoot.

Opetusryhmien enimmäiskoot	
Esiopetus	23 oppilasta
Vuosiluokat 1–2	25 oppilasta
Vuosiluokat 3–6	32 oppilasta
Vuosiluokat 7–9	32 oppilasta

Käytännössä ryhmäkoot ovat varsinkin vuosiluokilla 3–9 pienempiä kuin enimmäisoppilasmäärät edellyttävät. Lisäksi jakotunneilla ja samanaikaisopetuksella todelliset opetusryhmien koot pienentyvät edelleen.⁹⁸

Kouluverkon kannalta opetusryhmien sääntely on riittävän joustavaa ja kunnalla on merkittävä rooli siinä, määritteleekö se enimmäisryhmäkokoja perusopetusasetusta tarkemmin ja rajaavammin kuin mitä laki edellyttää. Useissa tapauksissa koulurakennuksen luokkahuoneiden koot saattavat rajoittaa ryhmäkokoja eli tilamitoitus ei mahdollista kuin tietyn oppilasmäärän, josta ei voida poiketa.

Koulumatkoista säädetään perusopetuslain 32 pykälässä. Lähtökohtaisesti lain mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen, mikäli koulumatka on yli 5 kilometriä tai matka muodostuu hänelle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen.⁹⁹ Niin ikään koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus päättää tarkemmin koulukuljetusperusteista ja mahdollisesti lyhentää koulukuljetukseen oikeuttavaa kilometrirajaa esimerkiksi nuorempien vuosiluokkien oppilaiden osalta. Monet kunnat ovatkin menetelleet näin.¹⁰⁰ Lisäksi kunnan mahdollisesti päättämässä kuljetusperusteissa voidaan tarkentaa, missä muissa tilanteissa oppilaalle voi muodostua koulukuljetusetuus.

Pirkkalan kunnassa on päätetty erikseen koulukuljetusperiaatteista, joissa määritellään tarkemmat periaatteet kuljetusten järjestämisestä, ja samassa yhteydessä on päätetty lakia lyhyemmästä 3 kilometrin kuljetusetuudesta vuosiluokkien 0–2 oppilaille.¹⁰¹ Perusopetuksen palveluverkon suunnittelussa on huomioitava myös se, että palveluverkko on maantieteellisesti sopiva, jotta oppilaiden koulumatkat eivät muodostu tarpeettoman pitkiksi. Tämän seikan huomioimisella on myös myönteinen vaikutus kuljetuskustannuksiin. Yhtä lailla lyhyet koulumatkat voivat olla yksi vetovoimatekijä kunnalle.

⁹⁸ Perusopetuksen hallinto. Tietopyyntö.

⁹⁹ Perusopetuslaki 1998/628 § 32.

¹⁰⁰ Lahtinen & Lankinen 2013, 323.

¹⁰¹ Kunnanhallitus 3.3.2014 § 81. Pirkkalan kunnan koulukuljetusperiaatteet 1.8.2014 lähtien.

Sivistyspalveluiden palveluverkon suunnitteluun vaikuttaa siis moninainen lainsäädäntö, joka osaltaan asettaa tiettyjä rajoitteita tai edellytyksiä palveluiden järjestämismuodoille. Pääsääntöisesti kunnalla on kuitenkin hyvin paljon liikkumavaraa siinä, miten se organisoii oman palvelutuotantonsa. Kunnan tulisikin kyetä hyödyntämään lainsäädännön suomia mahdollisuuksia ja etsiä totutusta poikkeavia ratkaisuja. Siten on mahdollista saavuttaa tavoiteltua taloudellista tehokkuutta palveluiden järjestämisessä sekä innovoida uudenlaisia toimintamalleja.

3.2 Väestöennuste

Keskeinen osa palveluverkon suunnittelutyökalua on väestöennuste. Sen tavoitteena on ennustaa 10 vuoden päähän vuotuiset ikäluokkakohtaiset asukasmäärät. Tätä kautta on edelleen mahdollista arvioida palvelutarvetta niin varhaiskasvatus- kuin perusopetuspalveluissakin. Väestöennuste itsessään ei ota suoraan kantaa kunnan väestönlisäykseen kokonaisuudessaan, vaan tieto perustuu kunnan arvioon väestömäärän kehityksestä tulevina vuosina. Sen sijaan ennuste ottaa kantaa ikäluokittaiseen väestön kehitykseen ennustamalla sitä kokonaisväestönkasvun kautta.

Tilastokeskus julkaisee säännöllisesti oman väestöennusteensa, jossa arvioidaan kunnittain Suomen väestön tulevaa kehitystä. Viimeisin väestöennuste on julkaistu vuonna 2012. Se pohjautuu menneeseen väestökehitykseen, jossa huomioidaan syntyvyys, kuolleisuus ja muuttoliike. Siinä ei huomioida mahdollisten taloutta, yhteiskuntaa tai aluepolitiikkaa muuttavien poliittisten päätösten vaikutuksia.¹⁰²

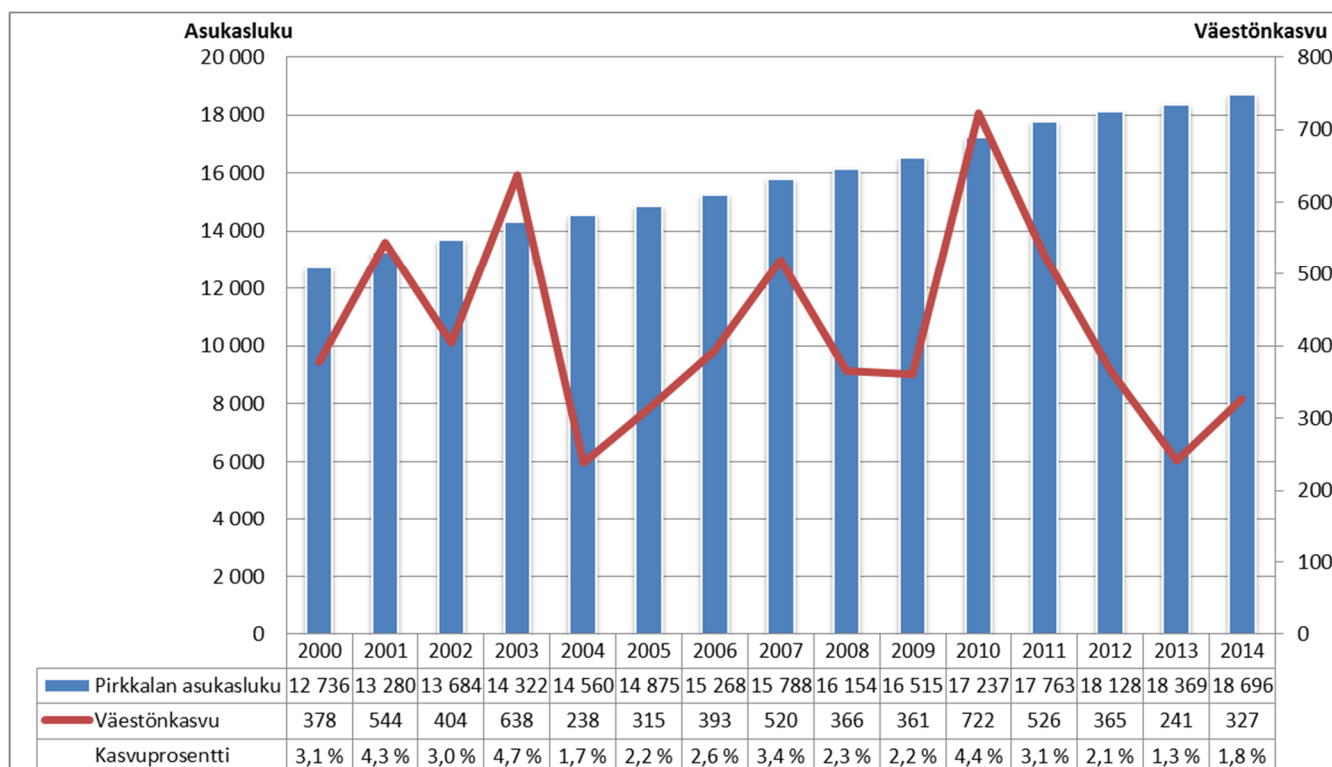
Tilastokeskuksen mukaan väestöennusteen tavoitteena on kertoa, mitä seuraa, jos väestönkehitys jatkuu samana kuin menneisyydessä. Sen avulla päättäjät voivat ryhtyä toimenpiteisiin ehkäistäkseen ennakolta epätoivottavaa väestökehitystä.¹⁰³ Tilastokeskuksen laatimaa väestöennustetta tulkittaessa on siis muistettava, että sitä ei ole luotu huomioimaan kunnan itse tekemiä ratkaisuja, joilla muokataan menneisyydessä alkanutta trendiä.

Pirkkalan kokoisessa kasvavassa kunnassa väestönkasvu ei suinkaan ole ollut tasaista, vaan se on vaihdellut hyvinkin paljon eri vuosien välillä. Kuva 3 havainnollistaa väestönkasvun vuotuisia muutoksia. Samalla se osoittaa suurten vuotuisten erojen kautta, miten haastavaa tarkan väestöennusteen laatiminen pelkästään historiatietojen valossa on.

¹⁰² Tilastokeskus 2012, 2.

¹⁰³ Rapo 2012, 9–11.

Kuva 3. Pirkkalan väestönkasvu vuosina 2000–2014.¹⁰⁴



Pirkkalan väestönkasvu on läpi 2000-luvun ollut vahvaa, mutta myös vuotuisesti vaihtelevaa. Väestönkasvullisesti voimakkaimpana vuotena väestö on kasvanut noin kolme kertaa ripeämmin kuin hiljaisimpana vuotena. Tämä seikka alleviivaa sitä, että valtakunnallisella tasolla laadittu, historiatietoon pohjautuva väestöennuste ei kykene luotettavasti ennustamaan tulevaa kehitystä. Kuten aiemmin mainitsin, se ei ole ollut Tilastokeskuksen laatiman väestöennusteen päämääränäkään.

Tämän vuoksi palvelutarpeen arvioinnin tueksi on oltava olemassa kunnan oma näkemys tulevasta väestöllisestä muutoksesta. Siinä otetaan huomioon kunnan maapolitiikan ja yleisen tonttitarjonnan ja -kysynnän vaikutukset väestönkasvuun. Huomioimalla edellä mainitut asiat kunnan omassa väestöennusteessa on mahdollista saada Tilastokeskuksen ennusteeseen nähden tarkempaa tietoa ikäryhmittäisestä väestönkasvusta¹⁰⁵ ja edelleen tulevasta palvelutarpeesta. Luonnollisesti myös kunnan omaan väestöennusteeseen liittyy toimintaympäristöä koskevia riskejä, joita ei voi ennalta arvioida. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kaavoituksen viivästyminen valituksien vuoksi tai heikko taloussuhdanne, jonka aikana rakennusliikkeet ovat varovaisia uudisrakennuskohteiden aloittamisessa.

¹⁰⁴ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verkkajulkaisu).

¹⁰⁵ Uusivuori 2012, 19.

Kunnan oman väestöennusteen vahvuus on tiedon ajantasaisuus. Arviota väestönkasvusta voidaan päivittää sitä mukaa, kun suunnitelmat etenevät ja kehitystä koskeva näkemys kirkastuu. Sen sijaan Tilastokeskuksen ennusteet julkaistaan tietyin väliajoin. Viime aikoina julkaisuväli on ollut 2–3 vuotta, mikä on suhteellisen pitkä aika muuttuvassa maailmassa. Pirkkalan kunnan oma ikäluokkakohmainen väestöennuste päivitetään vähintään vuosittain siinä yhteydessä kun Tilastokeskus julkaisee edellisen vuoden lopun väestörakennetilaston maaliskuussa.

Pirkkalan kunta on laatinut maapoliittisen ohjelman, jossa linjataan raakamaan hankinnan ja kaavoituksen toimintaperiaatteista. Ohjelman tavoitteena on, että jatkossa kunta pystyy kokonaisvaltaisemmin hallitsemaan väestönkasvun ja yhdyskuntarakenteen kehittymistä alueellaan. Lähtökohtana on, että kunta käyttää maanhankinnassa kaikkia lain suomina keinoja ja tekee aktiivista maapolitiikkaa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että Pirkkala pyrkii hankkimaan raakamaa omistukseensa määrittelemiltään alueilta. Lisäksi merkittävä periaatteellinen linjaus on, ettei kunta pääsääntöisesti tee maankäyttösopimuksia raakamaan osalta.¹⁰⁶

Maankäyttösopimusten ongelma kunnan näkökulmasta on, että kunta ei pysty itse vaikuttamaan siihen, milloin maankäyttösopimuksin kaavoitetut tonttivarannot otetaan käyttöön. Tämä voi johtaa rakennusbuumin aikana hallitsemattomaan kasvuun. Yksi esimerkki tästä on vuoden 2010 väestökasvu Pirkkalassa, jolloin väestö kasvoi jopa 4,4 prosenttia.¹⁰⁷

Maapoliittisen ohjelman linjausten perusteella kunta voi itse aiempaa selkeämmin ohjata kasvun suuntaa, ajoitusta ja määrää. Tällöin maapolitiikassa on mahdollista huomioida sen synnyttämät investointitarpeet muun muassa palveluverkkoon ja ajoittaa esimerkiksi uusien kaava-alueiden suunnittelua ja tonttien luovutuksia.

Kunnan laatima väestöennuste perustuu maankäytön ja kunnan johdon arvioon väestön lisäyksestä. Se perustuu valmistuneisiin asemakaavoihin ja maa-alueiden kaavoitusaikatauluun. Kunkin kaava-alueen osalta on arvioitu sen mukanaan tuoma väestönlisäys ja kaavan toteutumisen ajoittuminen. Maankäytön arvio tulevasta väestönkasvusta on tehty viidelle seuraavalle vuodelle. Arviota on tarkoitus päivittää puolivuosittain.¹⁰⁸

Lähtökohtaisesti kunnan oma väestöennuste ei perustu Tilastokeskuksen tapaan historiatiedoille, vaan näkemykselle tulevasta väestökehityksestä. Siinä perusajatuksena on, että väestökasvu

¹⁰⁶ Valtuusto 20.2.2012 § 20. Maapoliittinen ohjelma.

¹⁰⁷ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verkkajulkaisu).

¹⁰⁸ Tietojohtamisjärjestelmä 2012, 9.

tapahtuu uudisrakennustuotannon kautta. Näin ollen tässä yksinkertaisessa ennusteessa otetaan huomioon seikkoja, joita Tilastokeskuksen ennusteessa ei huomioida. Kyseessä ei siis ole trendiennuste, vaan sen perustana ovat todelliset suunnitelmat ja hankkeet. Maankäyttö on arvioinut kullekin asemakaavalle sen tuoman väestönlisäyksen, joka on linkitetty kunnan väestöennusteeseen.

Tässä kohtaa on huomioitava Pirkkalan kunnan poikkeuksellinen tilanne, sillä kuten aiemmin esittelin, on väestönkasvu kunnassa ollut äärimmäisen vahvaa. Siitä voi perustellusti tehdä johtopäätöksen, että kunta on valtakunnan tasolla poikkeuksellisen vetovoimainen: sen väkimäärä on kasvanut 2000-luvun aikana noin 50 prosenttia. Tänä aikana kaavoitettujen asuinalueiden tontit on myös saatu myytyä ja rakennettua, mikä ei suinkaan ole asian laita monessa vähemmän vetovoimaisessa kunnassa. Väestöennusteen takana oleva oletama perustuu vahvasti siihen, ettei kysyntä heikkene merkittävästi, vaan jatkossakin kaavoitetut alueet rakennetaan vähintään kohtuullisella aikataululla. Tällöin asemakaavojen toteutumisen ja väestönlisäyksen korrelaatio toteutuu ja ennustemalli toimii siten, kuten edellisessä kappaleessa esitin.

Riskeinä kunnan oman ennusteen toteutumiselle riskeinä ovat esimerkiksi kaavapäätösten viivästyminen valitustusten johdosta, heikko suhdannetilanne rakentamisessa ja uudisasuntojen kysynnässä. Kunnan oma ikäluokkakohtainen ennuste pyrkii arvioimaan seuraavaa kymmentä vuotta, kun taas tilastokeskus pyrkii arvioimaan seuraavia vuosikymmeniä. Tästäkin näkökulmasta on luonnollista, että lyhyemmälle ajalle paikallisesti laadittu ennuste kykenee arvioimaan tarkemmin tulevaa väestökehitystä kuin pitkän aikavälin valtakunnallinen ennuste.

Mahdollisimman tarkka arvio väestökehityksestä on tulevaisuuden palvelutarpeen arvioinnin perusedellytys. Tällöin on nähdäkseni perusteltua käyttää kunnan omaa väestöennustetta, sillä se pystyy ottamaan huomioon tulevan väestönkasvun lyhyellä aikavälillä Tilastokeskuksen ennustetta paremmin. Tämän vuoksi käytän palvelurakenteen suunnittelutyökalussa pohjatietona kunnan omaa väestötilastoa.

Väestöennustemalli toimii varsin yksinkertaisella tavalla. Palvelutarpeen- ja -verkon suunnittelutyökalun väestötaulukossa siirryttäessä vuodelta seuraavalle kukin ikäluokka vanhenee vuodella. Näin ollen esimerkiksi vuoden 2014 9-vuotiaiden ikäluokka on vuonna 2015 10-vuotiaiden ikäluokka. Tämän lisäksi kuhunkin ikäluokkaan lisätään kasvuprosentti, joka on laskettu viiden edellisen vuoden keskiarvon mukaan.

Saatu keskiarvo suhteutetaan koko kunnan väestönkasvuun ja 0–18-vuotiaiden ikäluokan suhteelliseen osuuteen kunnan koko väestöstä. Tällöin kunkin ikäluokan kohdalla otetaan huomioon

myös nettomuutosta syntynyt väestölisäys. Luonnollisesti kullekin ikäluokalle vuosittain kohdentuva nettoväestönkasvu elää myös vuositasolla, mutta nähdäkseni tämä laskumenetelmä tarjoaa riittävän tarkan tiedon.

Arvioinnin kannalta vaikein on taulukon 0-vuotiaiden ikäluokka, sillä sitä varten ei ole pohjatietoa edelliseltä vuodelta. Väestöennusteessa syntyvien ikäluokan koko lasketaan käyttämällä kulloisenkin vuoden väestönkasvuprosenttia ja suhteuttamalla se 0–18-vuotiaiden ikäluokan suhteelliseen osuuteen koko kunnan väestöstä. Kaikki väestötilaston historialuvut kuvaavat kunkin vuoden tilannetta 31.12.

Taulukko 4. Kuva väestösuunnittelu- ja ennustetaulukosta.

Pirkkalan asukasluku	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Keskiano
	18 696	18 996	19 396	19 796	20 296	20 796	21 188	21 603	22 037	22 478	22 925	
Väestönkasvu	327	300	400	400	500	500	392	415	434	440	447	
Kasvu-% edellisestä vuodesta	1,8 %	1,6 %	2,1 %	2,1 %	2,5 %	2,5 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,61 %
5v ka. kasvun ja ao. vuoden kasvun suhde	0,68	0,62	0,81	0,79	0,97	0,94	0,72	0,75	0,77	0,77	0,76	

0	273	274	281	286	294	303	305	311	319	326	333	2,87 %
1	280	284	290	296	305	315	316	320	329	338	345	6,58 %
2	275	282	288	294	301	312	317	320	325	335	344	1,50 %
3	302	279	289	294	301	311	317	323	327	333	343	2,34 %
4	281	305	284	294	300	309	314	321	329	334	340	1,86 %
5	289	282	307	284	295	303	309	314	322	331	336	0,06 %
6	270	290	284	308	287	299	303	310	317	326	335	0,53 %
7	271	272	294	287	313	293	301	306	314	322	331	1,21 %
8	262	273	275	297	291	319	294	303	309	318	326	0,94 %
9	286	263	275	276	299	294	319	295	305	312	321	0,36 %
10	280	286	264	275	277	301	294	319	296	307	315	0,03 %
11	259	281	288	265	277	280	301	294	321	299	310	0,30 %
12	232	260	283	289	267	280	281	302	296	324	302	0,46 %
13	223	233	263	285	292	271	281	282	305	300	328	0,71 %
14	268	226	237	267	290	299	274	285	287	311	306	1,74 %
15	224	267	226	237	267	292	298	273	285	288	313	-0,28 %
16	228	224	269	227	239	270	292	299	275	288	291	0,29 %
17	232	227	224	268	226	239	267	290	298	275	288	-0,93 %
18	221	227	221	217	259	220	232	260	283	291	269	-3,69 %

Väestötaulukko osoittaa, että syntyneiden ikäluokan kasvu on ollut keskimäärin suurempaa (3,5 %) kuin koko väestönkasvu keskimäärin (2,6 %). Ero ei ole suuri, mutta silti maininnan arvoinen. Tämä trendi ei ole ainoastaan viiden edellisen vuoden ilmiö, vaan se ilmenee myös pidemmällä ajanjaksolla. Vuodesta 1990 vuoteen 2013 koko väestö on kasvanut 61 prosenttia kun taas syntyneiden ikäluokan koko on kasvanut 76,7 prosenttia. Havaintojen perusteella voi todeta, että Pirkkalan kunnan väestönkasvulle syntyvyys on merkityksellinen mittari. 0-vuotiaiden ikäluokan kasvu muodostuu syntyvyyden ohella luonnollisesti kuntaan muuttaneista alle 1-vuotiaista lapsista.

Vielä mielenkiintoisempi luku on 1-vuotiaiden ikäluokan kasvu, sillä viimeisen viiden vuoden aikana se on ollut keskimäärin 6,6 prosenttia. Se on ylivoimaisesti suurin ikäluokakohtainen kasvuprosentti eri vuosien välillä. Tästä ikäluokakohtaisesta kasvuprosentista voi päätellä, että

kuntaan muuttavat usein sellaiset lapsiperheet, joilla on vuoden lopussa 1-vuotias lapsi. On siis nähdäkseni perusteltua väittää, että Pirkkalan vetovoimaisuus puree nimenomaan lapsiperheisiin, joissa on alle 1-vuotiaita lapsia.

On myös nähtävissä, että ikäluokkakohtainen väestönkasvu on 1-vuotiaiden ryhmään verrattuna paljon maltillisempaa 2–15-vuotiaiden ikäluokkien osalta vaihdellen 2,3 prosentin ja -0,3 prosentin välillä. Varhaiskasvatusikäisten 1–5-vuotiaiden ikäluokkakohtainen kasvu on ollut keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa, kun taas perusopetusikäisten 7–15-vuotiaiden ikäluokkakohtainen kasvuprosentti on ollut keskimäärin vain 0,6 prosenttia vuodessa. Nettomuutto on siis ollut vahvinta nuorimmissa ikäluokissa, kun taas vanhemmissa ikäluokissa se on ollut vähäisempää.

Väestöennusteessa väestönkasvu muodostuu siis kahdesta osatekijästä. Ensimmäinen on ikäluokkien siirtyminen seuraavan vuoden ikäluokaksi vuodelta toiselle siirryttäessä ja toinen on tähän lisättävä ikäluokkakohtainen kasvu. Ikäluokkakohtaisen kasvun merkityksen havaitsee seuraavasta yhteenvedosta taulukossa 5.

Taulukko 5. Ikäluokkakohtaisen kasvun vaikutus ikäluokan koolle.¹⁰⁹

Vuosi	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0-vuotiaiden ikäluokan koko	150	141	173	138	143	146	130	138	138
Ikäluokan koko 15 vuoden kuluttua	215	210	218	219	239	253	229	231	225
Kasvuprosentti	43,3 %	48,9 %	26,0 %	58,7 %	67,1 %	73,3 %	76,2 %	67,4 %	63,0 %

Palvelutarpeen kasvua ennakoitaessa on siis paikallaan tarkastella myös ikäluokkakohtaista kasvuprosenttia. Kuten yllä olevasta taulukosta voi havaita, ovat ikäluokat kehittyneet eri tavoin, mutta keskimääräinen suunta on helppo havaita. On aivan eri asia mitoittaa esimerkiksi vuosiluokkien 7–9 yhden ikäluokan palveluverkkoa 150 oppilaalle kuin 230 oppilaalle. Nimenomaan tästä palveluverkon suunnitelmallisesta arvioinnista ja mitoituksessa on kysymys.

¹⁰⁹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verkkajulkaisu).

Taulukko 6. Yhteenvedo väestösuunnittelutaulukkoon kerätyistä tiedoista.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0–5-vuotiaiden määrä	1 699	1 706	1 738	1 748	1 796	1 853	1 878	1 909	1 950	1 996	2 041
1–5-vuotiaiden määrä	1 427	1 432	1 458	1 462	1 503	1 550	1 573	1 597	1 631	1 670	1 708
1–2-vuotiaiden määrä	554	566	578	590	606	627	634	639	653	672	689
3–5-vuotiaiden määrä	872	866	880	872	896	923	939	958	978	998	1 019
1–5-vuotiaiden kasvu-%	2,7 %	0,4 %	1,9 %	0,5 %	2,8 %	3,2 %	1,4 %	1,6 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %
Esikouluikäisten määrä	270	290	284	308	287	299	303	310	317	326	335
1–6-vuosiluokkien oppilaat	1 590	1 634	1 678	1 689	1 723	1 768	1 789	1 818	1 841	1 882	1 905
0–6-vuosiluokkien oppilaat	1 860	1 924	1 962	1 998	2 010	2 067	2 092	2 128	2 157	2 207	2 240
0–6-vuosiluokkien kasvu-%	4,0 %	3,4 %	2,0 %	1,8 %	0,6 %	2,8 %	1,2 %	1,7 %	1,4 %	2,3 %	1,5 %
7–9-vuosiluokkien oppilaat	715	727	726	788	849	863	853	840	877	899	947
0–9-vuosiluokkien kasvu-%	3,1 %	2,9 %	1,4 %	3,6 %	2,6 %	2,5 %	0,5 %	0,8 %	2,2 %	2,4 %	2,6 %
2. asteen opiskelijaikäiset	680	678	713	712	723	728	791	848	855	854	848
2. asteen kasvu-%	0,1 %	0,6 %	2,5 %	4,2 %	4,8 %	1,2 %	3,3 %	2,7 %	2,6 %	1,2 %	2,4 %
0–18-vuotiaiden määrä	4 954	5 034	5 140	5 246	5 378	5 511	5 615	5 725	5 840	5 957	6 075
0–18-vuotiaiden kasvu-%	2,4 %	1,6 %	2,1 %	2,1 %	2,5 %	2,5 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
0–5-vuotiaiden osuus	9,1 %	9,0 %	9,0 %	8,8 %	8,9 %	8,9 %	8,9 %	8,8 %	8,9 %	8,9 %	8,9 %
6–15-vuotiaiden osuus	13,8 %	14,0 %	13,9 %	14,1 %	14,1 %	14,1 %	13,9 %	13,7 %	13,8 %	13,8 %	13,9 %
16–18-vuotiaiden osuus	3,6 %	3,6 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %	3,5 %	3,7 %	3,9 %	3,9 %	3,8 %	3,7 %
0–18-vuotiaiden osuus	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %	26,5 %

Yllä olevaan taulukkoon on koottu keskeisten ikäryhmien väestötiedot ja kasvuprosentit, jotka kuvaavat ikäryhmän koon kasvua edelliseen vuoteen nähden. Vuosiluokkien 0–18 osuuden staattisuus perustuu siihen, että väestöennusteen perusolettamana on ollut näiden ikäluokkien suhteellisen osuuden säilyminen nykyisellä tasollaan. Olettamaa voidaan muuttaa suuntaan tai toiseen. Taulukosta johdetaan ikäryhmäkohtaiset väestötiedot palvelutarpeen kartoitusosioon, jota käsittelemme seuraavissa luvuissa. Yhteenvedosta on yksinkertaista havaita, millaisia haasteita palveluverkon riittävyyden kannalta Pirkkalan kunnalla on edessä tulevana vuosina, kun luvut osoittavat varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluille merkityksellisten ikäluokkien yhä kasvavan.

3.3 Palvelutarpeen kartoittaminen varhaiskasvatuspalveluissa

Varhaiskasvatuksen palvelutarpeen kartoitus lähtee liikkeelle kunnan ikäluokkakohtaisesta väestöennusteesta, jonka pohjalta voidaan edelleen arvioida varhaiskasvatuksen palvelutarvetta. Tästä luodaan varhaiskasvatuksen hoitopaikkatarve-ennuste. Vertaamalla palveluverkon

kapasiteettia edellä mainittuun ennusteeseen, saadaan oleellinen tieto palvelutarjonnan suunnittelulle tulevaisuudessa.

Varhaiskasvatuksen palvelutarve-ennusteen lähtökohtana on arvioida lasten määrä 1–5-vuotiaiden ikäluokissa. Ikäluokkien lapsimääräennusteet johdetaan suoraan väestöennustetaulukosta. Tällöin saadaan tieto tarkastelun kohteena olevan ikäluokan kehityksestä. Ikäluokkarajaus on tehty 1–5-vuotiaisiin siitä syystä, että päivähoidossa on hyvin pieni osuus alle 1-vuotiaista lapsista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilasto- ja indikaattoripankki rajaa tällä perusteella alle 1-vuotiaat tarkastelun ulkopuolelle.¹¹⁰

Päivähoitopalveluiden tarve ei muodostu yksinään ikäluokkien koosta. Varhaiskasvatuksessa päivähoitopalveluja käyttävien lasten osuus voi vaihdella merkittävästikin eri vuosien välillä.

Taulukko 7. Päivähoitopalveluiden käyttö vuosina 2008–2013.

Päivähoitopalveluiden käyttö ikäryhmittäin	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kunnan kustantamassa päivähoidossa olleet 1–5-vuotiaat	58,4 %	58,9 %	58,6 %	59,9 %	60,0 %	61,6 %
Kunnan kustantamassa kokopäivähoidossa olleet 1–2-vuotiaat	38,6 %	42,0 %	38,3 %	40,1 %	38,4 %	41,7 %
Kunnan kustantamassa kokopäivähoidossa olleet 3–5-vuotiaat	69,4 %	71,7 %	72,7 %	72,2 %	73,9 %	74,5 %

Taulukosta 7 ilmenee, kuinka paljon päivähoidon käyttö on vaihdellut vuosien 2008–2013 aikana. 1-5-vuotiaiden osalta käyttö on noussut yli kolme prosenttiyksikköä. Lapsimäärässä tämä tarkoittaa Pirkkalan mittakaavassa noin 40:ä lasta. On merkillepantavaa, että jopa muutaman prosenttiyksikön muutos päivähoitopalveluiden suosiossa merkitsee huomattavaa kasvua palvelutarpeessa.

Päivähoitopalveluiden käyttöarviosta ja väestöennusteesta johdetaan arvio palvelutarpeen kehittymisestä. Arviossa on erikseen huomioitu 1–2-vuotiaiden ja 3–5-vuotiaiden ikäryhmän kehitys. Hoitopaikkatarvetta laskettaessa 1–2-vuotiaiden ikäryhmän osalta käytetään kerrointa 1,75 ja 3–5-vuotiaiden osalta kerrointa 1. Tämä pohjautuu lainsäädännöstä tuleviin henkilöstömitoituksiin,¹¹¹ joita käsiteltiin tarkemmin toimialan lainsäädäntöosuudessa. Lisäksi hoitopaikkatarvetta arvioitaessa on huomioitu erityislasten osuus. Heille on kasvun ja kehittymisen tukemiseksi määritelty yksilökohtainen kerroin. Historiatietoon pohjautuvan arvion perusteella tämä lisää hoitopaikkatarvetta noin seitsemällä prosentilla suhteutettuna muihin hoitopaikkoihin.¹¹² Laskemalla yhteen yllä olevat tekijät, saadaan selville hoitopaikkatarve kokonaisuutena.

¹¹⁰ Sotkanet. Kunnan kustantamassa päivähoidossa olleet 1–5-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä. Tietoaaineiston seloste.

¹¹¹ Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 § 6.

¹¹² Tampereen seutukuntien päiväkotihoidon kustannusvertailu vuosina 2011–2013.

Päivähoitopalveluiden suosio on kasvanut suhteellisen tasaisesti 1990-luvun loppupuolelta, mutta vuosien välillä suosiossa on ollut vaihtelua niin Pirkkalassa kuin koko maassakin.¹¹³ Tämän pohjalta ennusteessa on syytä varautua siihen, että päivähoidon käyttö tulee lisääntymään tulevaisuudessa. On kuitenkin mahdotonta arvioida varmasti, miten tämä trendi kehittyy tulevaisuudessa. Siksi palvelutarvearviota mallinnetaan kahdella erilaisella trendiennusteella. Kummassakin mallissa pohjatiетoina ovat ikäluokkien kokoon perustuvat hoitopaikkatarve-arviot.

Taulukko 8. Hoitopaikkatarvearvio palvelukysynnän nykyisellä tasolla.

Päivähoidossa olevat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1–2 vuotiaat	207	200	217	223	235	222	227	232	236	243	251	254	256	262	270	276
3–5 vuotiaat	559	554	561	612	616	637	632	642	637	654	674	686	699	714	728	744
Erityislaps						60	60	61	61	63	65	66	67	68	70	71
Hoitopaikkatarve	922	904	941	1 002	1 027	1 086	1 089	1 109	1 112	1 143	1 179	1 196	1 215	1 241	1 270	1 299
Vaihteluvälin alaraja						1 086	1 089	1 109	1 112	1 143	1 179	1 196	1 215	1 241	1 270	1 299
Vaihteluvälin yläraja						1 151	1 155	1 175	1 178	1 211	1 249	1 268	1 288	1 315	1 346	1 377

Ensimmäinen trendiennuste perustuu siihen, että päivähoidon suosio hoitomuotona pysyy ennallaan eli viiden edellisen vuoden keskiarvossa. Hoitopaikkatarve lasketaan suoraan edellisen oletaman pohjalta. Tässä mallissa on lähtökohtana, ettei pitkään jatkunut trendi enää jatku tulevaisuudessa. Mallin antamaa hoitopaikkakysyntää voi pitää pohjatasona, kun pohditaan tulevaa palvelutarvetta.

Kummassakin mallissa erotellaan vielä vaihteluvälin ylä- ja alarajat. Tämä tehdään siksi, että hoitopaikkojen historiatietoja peilataan vuoden lopun tilanteeseen. Hoitopaikkakysyntä kuitenkin vaihtelee vuoden aikana varsin paljon. Aiempien vuosien historiatiedon pohjalta on mahdollista arvioida, että hoitopaikkatarve on jossain vaiheessa vuotta noin kuusi prosenttia korkeammalla kuin vuoden lopussa. Koska varhaiskasvatus on subjektiivinen oikeus, palvelutarjonnassa tulee varautua vuoden aikana tapahtuvaan palvelukysynnän vaihteluun.

Taulukko 9. Hoitopaikkatarvearvio palvelukysynnän kasvavalla trendillä.

Päivähoidossa olevat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1–2 vuotiaat	207	200	217	223	235	225	230	236	242	250	260	264	267	274	283	292
3–5 vuotiaat	559	554	561	612	616	659	662	680	683	710	739	761	784	809	835	862
Erityislaps						62	62	64	65	67	70	72	74	76	78	81
Hoitopaikkatarve	922	904	941	1 002	1 027	1 114	1 127	1 158	1 171	1 214	1 264	1 294	1 326	1 365	1 409	1 453
Vaihteluvälin alaraja						1 114	1 127	1 158	1 171	1 214	1 264	1 294	1 326	1 365	1 409	1 453
Vaihteluvälin yläraja						1 181	1 195	1 228	1 241	1 287	1 340	1 372	1 405	1 447	1 494	1 541

¹¹³ Sotkanet. Kunnan kustantamassa päivähoitossa olleet 1–5-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä.

Toisen trendiennusteen lähtökohtana on, että palvelukysyntä jatkaa kasvuaan aiempien vuosien tapaan. Malli kuvastaa tilannetta, johon historiatietojen perusteella saatettaisiin päätyä. Välttämättä tämä ei ole todennäköisin vaihtoehto, mutta on perusteltua, että palvelutarvearviossa varaudutaan myös tällaiseen kehityskulkuun. Hyvin todennäköisesti palvelutarpeen kehitys sijoittuu näiden kahden ääripään välille, jolloin palvelutarvearvio täyttää tehtävänsä kuvaamalla tulevaa hoitopaikkatarvetta riittävällä tarkkuudella.

Varhaiskasvatuksen palveluverkon suunnittelussa on oleellista määritellä nykyisen palveluverkon kapasiteetti. Tässä laskelmassa on huomioitava päivähoitopalveluiden tarjonta kokonaisuudessaan. Kapasiteetissa huomioidaan omana tuotantona tehtävä päiväkotihoido, ostopalvelupäiväkodit, palvelusetelipäiväkodit sekä perhepäivähoito. Näistä muodostuu päivähoidon kokonaiskapasiteetti. Taulukkoon voidaan lisätä suunnitelmavuosille arvio palveluverkkoon tulevista muutoksista. Perhepäivähoidon osalta hoitopaikkakapasiteettia ei voi suoraan laskea perhepäivähoitajien määrän perusteella, sillä perhepäivähoidossa eri-ikäisillä lapsilla ei ole päiväkotihoidon tapaan omia ikäkertoimia. Tässä tapauksessa hoitopaikkojen määrä lasketaan perhepäivähoidossa olevien lasten arvioidun määrän ja ikäkertoimien mukaisesti. Kokonaisuuden kannalta tällä muuttujalla ei ole suurta merkitystä.

Taulukkoon 10 on sijoitettu suunnitelmavuosille kaavaillut uudet hankkeet, jotka lisäävät tai vähentävät palveluverkon kapasiteettia. Hankkeita voivat olla esimerkiksi uusien päiväkotiryhmien tai palvelusetelipäiväkodin perustaminen. Taulukko on keskeinen osa koko palvelutarve- ja verkkosuunnitelmaa.

Taulukko 10. Varhaiskasvatuksen suunnitellut hoitopaikkamuutokset.

Kapasiteetti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Päiväkotihoido	987				-21	63		42			
					=Päiväkotiryhmän lakkautus			=Puuhkalakin päiväkodin laajennus			
								= Kyöstin alueen järjestelyt			
Palvelusetelipäivähoito	80	20	60		100						
		=Kyöstin palvelusetelipäiväkodin viides ryhmä			=Kyöstin palvelusetelipäiväkodin laajennus						
					=Pereen palvelusetelipäiväkodin laajennus						
Ostopalvelupäivähoito	10										
Perhepäivähoito	90	-5		-5		-5		-5		-5	
Yhteensä	1 167	1 182	1 242	1 237	1 316	1 374	1 374	1 411	1 411	1 406	1 406

Taulukosta 10 voi nähdä, miten päivähoidon palveluverkon kapasiteetti jakautuu eri hoitomuotojen välillä. Päiväkotihoidon osuus on tällä hetkellä hieman yli 80 prosenttia, kun taas sekä palvelusetelipäivähoidon että perhepäivähoidon osuudet ovat hieman alle 10 prosenttia. Vuosia jatkunut trendi Pirkkalassa on ollut, että perhepäivähoidon osuus on laskenut ja päiväkotihoidon

osuus vastaavista on kasvanut.¹¹⁴ Aivan uutena varhaiskasvatuksen palvelutuotantomuotona on palveluseteli, joka otettiin käyttöön Pirkkalassa vuonna 2014 yksityisen palvelusetelipäiväkodin avauduttua. Palveluseteli nousi heti merkittäväksi osaksi varhaiskasvatuspalveluiden kokonaisuutta.

Palvelutarvekartoitus muodostetaan yhdistämällä hoitopaikkatarvearvio varhaiskasvatuksen päivähoitokapasiteettiin. Palvelutarvekartoituksessa ilmenee myös arvio tulevaisuuden hoitopaikkakysynnän kehittymisestä sekä suunnitteilla olevien hankkeiden tuoma lisäys päivähoiton kapasiteettiin. Lisäksi taulukkoon sisältyy osio, jossa kokonaisuuteen ei sisälly uusia hankkeita. Palvelutarvekartoituksessa käytetään pohjatietoina palvelukysynnän nykyistä tasoa ja kasvavaa trendiä. Lopputuloksena saadaan yhteenveto, josta selviää nykyisen palveluverkon riittävyys sekä arvioitu palvelukysyntä tulevaisuudessa.

Taulukko 11. Varhaiskasvatuksen palvelutarvekartoitus.

Varhaiskasvatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hoitopaikkatarve											
Palvelukysynnän nykyinen taso	1 151	1 155	1 175	1 178	1 211	1 249	1 268	1 288	1 315	1 346	1 377
Palvelukysynnän kasvava trendi	1 181	1 195	1 228	1 241	1 287	1 340	1 372	1 405	1 447	1 494	1 541
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita											
Palvelukysynnän nykyinen taso	16	12	-8	-11	-44	-82	-101	-121	-148	-179	-210
Palvelukysynnän kasvava trendi	-14	-28	-61	-74	-120	-173	-205	-238	-280	-327	-374
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen											
Palvelukysynnän nykyinen taso	16	27	67	59	105	125	106	123	96	60	29
Nykyisen tason alaraja	-14	-13	14	-4	29	34	2	6	-36	-88	-135

Taulukon 11 esittelemässä palvelutarvekartoituksessa on nähtävissä, että varhaiskasvatuksen nykyinen kapasiteetti ei ole riittävä tulevien vuosien hoitopaikkatarpeen kasvu huomioon ottaen. Yhteenveto on värikoodattu niin, että vihreällä värillä esitetään ne vuodet, joina palveluverkossa on yhä tilaa jäljellä. Punaisella värillä ovat ne vuodet, joina kapasiteetti loppuu. Tällöin erotus kapasiteetin ja hoitopaikkatarpeen kesken on luonnollisesti negatiivinen. Taulukkoon lisätyillä hankkeilla kyetään nostamaan kapasiteettia siten, että arvioitu hoitopaikkatarve voidaan täyttää. Kartoitusta tulkitessa on syytä muistaa, että sen tarkkuus vähenee, kun lähestytään kymmenvuotisen tarkastelujakson loppupuolta.

Varhaiskasvatuksen palvelutarvekartoitukselle keskeisin lähtötieto on kunnan väestöennuste, sillä syntyvien ikäluokkien koko vaikuttaa varhaiskasvatuksen palvelukysyntään perusopetusta voimakkaammin. Suurin epävarmuustekijä palvelutarpeen arvioinnissa liittyy

¹¹⁴ Sotkanet. Tilasto perhepäivähoidon lapsimääristä Pirkkalassa vuosina 1994–2013.

päivähoitopalveluiden suosion muuttumiseen. Kokonaisuuden kannalta on ratkaisevaa, miten tämä kehityskulku etenee tulevaisuudessa.

3.4 Palvelutarpeen kartoittaminen perusopetuspalveluissa

Varhaiskasvatuspalveluiden tapaan perusopetuksen palvelutarpeen kartoittamisen lähtökohta on kunnan väestöennuste. Siitä saadaan laskettua ennuste ikäluokkakohtaisesta väestön kehityksestä, josta edelleen johdetaan perusopetuksen kannalta oleellinen tieto. Tämän pohjalta laaditaan arvio Pirkkalan kunnan peruskouluissa oppivelvollisuutensa suorittavien määrästä. Tätä oppilasmäärää verrataan perusopetuksen palveluverkon kapasiteettiin.

Oppilasennuste on jaettu kahteen osioon, jotka ovat vuosiluokat 0–6 ja vuosiluokat 7–9. Perusteluna tälle on, että kunnassa on tällä hetkellä viisi esiopetusta ja alaluokkien perusopetusta antavaa koulua. Vastaavasti kunnassa on yksi yläluokkien perusopetusta antava koulu. Tästä syystä oppilasennusteen tulee kyetä erottelemaan sekä ala- että yläkoulujen oppilaspaikkatarve. Lisäksi oppivelvollisuutensa Pirkkalassa suorittavien oppilaiden osuus ikäluokasta on suurempi alaluokilla kuin yläluokilla.

Taulukko 12. Vuosiluokkien 0–6 oppilasennuste.

0-6 vuosiluokkien oppilasennuste	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ikäluokan koko	1 616	1 682	1 730	1 775	1 788	1 860	1 924	1 962	1 998	2 010	2 067	2 092	2 128	2 157	2 207	2 240
Pirkkalassa koulunsa käyvät(%)	97,7 %	96,3 %	96,9 %	96,1 %	97,9 %	97,5 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %	97,1 %
Pirkkalassa koulunsa käyvät(kpl)	1579	1620	1677	1706	1750	1814	1868	1905	1939	1951	2006	2031	2066	2094	2143	2174

Taulukon 12 alaluokkien oppilasennuste on laadittu siten, että ennustevuosina Pirkkalassa oppivelvollisuutensa suorittavien osuuden arvioidaan pysyvän edellisen viiden vuoden keskiarvossa. Luonnollisesti jos oletama ei toteudu, myös myöhempien vuosien ennusteet muuttuvat oppilasmäärän suhteen. Vuosikohtaiset vaihtelut edellä mainitussa osuudessa ovat olleet vajaan kahden prosenttiyksikön luokkaa, mutta tarkastelujakson 2009–2013 perusteella osuus ei ole varsinaisesti ollut nousussa tai laskussa.

Taulukko 13. Vuosiluokkien 7–9 oppilasennuste.

7-9 vuosiluokkien oppilasennuste	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ikäluokan koko	704	713	684	685	709	715	727	726	788	849	863	853	840	877	899	947
Pirkkalassa koulunsa käyvät(%)	95,0 %	94,2 %	94,9 %	95,3 %	94,5 %	90,9 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,8 %	94,0 %
Pirkkalassa koulunsa käyvät(kpl)	669	672	649	653	670	650	689	688	747	805	818	809	796	831	852	890

Taulukossa 13 vuosiluokkien 7–9 oppilasennusteen osalta käytetään samaa oletttamaa kuin edellä, eli tulevien vuosien ennusteen pohjana käytetään viiden edellisen vuoden keskiarvoa. Tarkastelujaksolla vuotuinen vaihtelu on ollut vähäisempää kuin vuosiluokkien 0–6 osalta. Yhteenvedona voi todeta, että suhteellisesti suurempi osuus vuosiluokkien 7–9 oppilaista suorittaa oppivelvollisuutensa muualla kuin kotikunnassaan. Kummassakin taulukossa huomioidaan myös ne oppilaat, joiden kotikunta on muu kuin Pirkkala. Heitä on kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin pirkkalalaisia oppilaita, jotka suorittavat opintonsa muualla.¹¹⁵

Arvio perusopetuksen palveluverkon kapasiteetista perustuu koulukohtaiseen arvioon sinne sijoitettavista perusopetusryhmistä. Arviossa on huomioitu opetustilojen riittävyys ja niiden mahdollistama oppilasmäärä. Perusopetusryhmien määrä kerrotaan lautakunnan päättämällä ryhmäkokorajoilla. Yksinkertaistaen tämän arvion kautta saadaan laskettua teoreettinen enimmäisoppilasmäärä. Käytännössä tämä enimmäisoppilasmäärä ei voi toteutua, sillä sellainen tilanne ei ole mahdollinen, että jokaisessa kunnan perusopetusryhmässä olisi tasan lautakunnan päätöksen mukainen määrä oppilaita. Tästä syystä enimmäisoppilasmäärän laskennassa on määritetty, että se on 90 % teoreettisesta enimmäismäärästä.

Tämän lisäksi on laskettu toiminnallinen oppilasmäärä, joka kuvaa todennukaisemmin sitä tilannetta, että koulussa on enimmäismäärä opetusryhmiä, mutta ryhmät ovat keskimäärin 15 % alle teoreettisen enimmäisoppilasmäärän. Tällöin oppilaslisäys voi toteutua vain ryhmien kokoa kasvattamalla.¹¹⁶

Taulukko 14. Koulujen kapasiteetti vuosiluokat 0–6.

0-6 vuosiluokat	Oppilasmäärä 20.9.2014	Toiminnallinen oppilasmäärä	Enimmäis- oppilasmäärä	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Alle merkitään suunnitellut laajennukset kullekin vuodelle																
Kirkonkylän koulu	164	164	174													
Hyrsingin koulutalo	60	60	70													
Kurikankulman koulu	150	150	159													
Naistenmatkan koulu	631	631	668													
Nuolialan koulu	680	680	720													
Toivion koulu	369	369	391													
Toiminnallinen oppilasmäärä yhteensä		2054		2054	2054	2054	2054	2054	2054	2129	2129	2129	2129	2129	2129	2129
Enimmäisoppilasmäärä yhteensä			2182	2182	2182	2182	2182	2182	2182	2257	2257	2257	2257	2257	2257	2257

Yllä olevasta taulukosta 14 voi nähdä koulukohtaisesti vuosiluokkien 0–6 toiminnallisen oppilasmäärän ja enimmäisoppilasmäärän. Taulukkoon on lisätty suunnitelmavuosille arvio niistä kouluhankkeista, jotka olisivat palvelutarvearvion mukaan perusteltuja. Koska kyseessä on

¹¹⁵ Perusopetuksen hallinto. Tietopyyntö.

¹¹⁶ Perusopetuksen hallinto. Tietopyyntö.

suunnitelma, sijaintipaikka- ja kokotiedot ovat hahmotelmia, ja ne tarkentuvat normaalin päätöksenteon kautta. Kaikki uudet hankkeet perustuvat siis arvioituun oppilasmäärään kasvuun.

Taulukosta on helppo havaita, miten koulujen kapasiteetti on jakautunut alueellisesti. Yhteenvedona voi todeta, että pienet kouluyksiköt, eli Kirkonkylän koulu ja Hysinginkylän koulutalo sekä Kurikankulman koulu ovat täynnä. Naistenmatkan koululla on puolestaan hieman laajenemisvaraa. Erityisesti Toivion koululla, jonka laajennus valmistui lukuvuodeksi 2012–2013, on vielä kasvunvaraa. Viimeisin laajennus otettiin käyttöön vuoden 2015 alussa, kun Nuolialan koulun laajennus valmistui. Tämän jälkeen myös Nuolialan koululla on nykyisen luokkatilamäärän mukaisesti vapaata kapasiteettia jäljellä.

Taulukko 15. Koulujen kapasiteetti vuosiluokat 7–9.

7-9 vuosiluokat	Oppilasmäärä 20.9.2014	Toiminnallinen oppilasmäärä	Enimmäis- oppilasmäärä	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Pirkkalan yläaste	641	650	680	Alle merkitään suunnitellut laajennukset kullekin vuodelle													
									120	=yläasteen laajentuminen							
										80	=Pajan rakennus ja lisäopetustilat						
Toiminnallinen oppilasmäärä yhteensä		650		650	650	650	650	650	770	770	850	850	850	850	850	850	
Enimmäisoppilasmäärä yhteensä			680	680	680	680	680	680	800	800	880	880	880	880	880	880	

Yläkoulun tilanteesta voi taulukon 15 perusteella todeta, että tällä hetkellä koulu on lähellä enimmäisoppilasmääräänsä. Vuonna 2017 yläaste saa suunnitelman mukaan käyttöönsä Pirkkalan yhteislukion nykyiset tilat, mikäli lukiolle valmistuu uusi lukiorakennus.¹¹⁷ Tällöin yläasteen kapasiteetti laajenee merkittävästi. Koska Pirkkalassa on vain yksi vuosiluokkien 7–9 peruskoulu, arvion laadinta ja palvelutarpeen kohdistaminen näille vuosiluokille on yksinkertaisempaa kuin vuosiluokille 0–6.

Edellä on kuvattu seikkaperäisesti sitä, miten oppilasmäärän kehittymistä Pirkkalan kunnassa on arvioitu ja minkä tietojen perusteella kouluverkon oppilaskapasiteetit määräytyvät. Yhdistämällä perusopetuksen palveluverkon eli koulujen kapasiteetin ja perusopetuksen oppilasmäärätiedot, saadaan selville tilojen riittävyys. Tässä arviossa on huomioitu aiemmissa taulukoissa olevat suunnitelmat esimerkiksi uusista yksiköistä tai nykyisten yksiköiden laajentamisista.

¹¹⁷ Lukioselvityksen loppuraportti.

Taulukko 16. Palvelutarvekartoitus vuosiluokat 0–6.

0-6 vuosiluokat	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kapasiteetti													
Toiminnallisesti sopiva	2 054	2 054	2 054	2 054	2 054	2 054	2 129	2 129	2 129	2 129	2 129	2 129	2 129
Enimmäismäärä	2 182	2 182	2 182	2 182	2 182	2 182	2 257	2 257	2 257	2 257	2 257	2 257	2 257
Oppilaat	1 706	1 750	1 814	1 868	1 905	1 939	1 951	2 006	2 031	2 066	2 094	2 143	2 174
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita													
Toiminnallinen oppilasmäärä	348	304	240	186	149	115	103	48	23	-12	-40	-89	-120
Enimmäisoppilasmäärä	476	432	368	314	277	243	231	176	151	116	88	39	8
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen													
Toiminnallinen oppilasmäärä	348	304	240	186	149	115	178	123	98	63	35	-14	-45
Enimmäisoppilasmäärä	476	432	368	314	277	243	306	251	226	191	163	114	83

Yllä olevassa taulukossa 16 näkyvässä vuosiluokkien 0–6 palvelutarvekartoituksessa esitetään kerätyt tiedot seuraavan kymmenen vuoden aikajanalla. Yhteenveto on tässäkin taulukossa värikoodattu niin, että vihreällä värillä esitetään ne vuodet, joina palveluverkossa on yhä tilaa jäljellä. Punaisella värillä ovat ne vuodet, joina kapasiteetti loppuu. Tällöin erotus kapasiteetin ja oppilasmäärän kesken on luonnollisesti negatiivinen. Taulukosta näkee, miten oppilasmäärä kasvaa suhteellisen tasaisesti vuosiluokittain. Palveluverkkoon suunnitellut investoinnit näkyvät puolestaan kapasiteetin kasvuna.

Näistä luvuista voi nähdä, että palveluverkon kapasiteetti riittää aina 2020-luvun alkuun saakka, mikäli väestönkehitys ja edelleen oppilasmäärän kasvu jatkuvat ennusteen mukaisesti. Tässä mielessä tulevana vuosina suurimmat haasteet oppilaaksiotossa ovat palvelutarpeen ja tarjonnan maantieteellinen kohtaaminen. Toisin sanoen yllä kuvattu oppilasmäärän kasvu ei välttämättä kohdennu juuri niille alueille, joissa on yhä kouluissa kapasiteettia jäljellä. Palveluverkon suunnittelussa yksiköiden sijaintien huomioiminen on erittäin tärkeää.

Taulukko 17. Palvelutarvekartoitus vuosiluokat 0–9.

7-9 vuosiluokat	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kapasiteetti													
Toiminnallisesti sopiva	650	650	650	650	650	770	770	850	850	850	850	850	850
Enimmäismäärä	680	680	680	680	680	800	800	880	880	880	880	880	880
Oppilaat	653	670	650	689	688	747	805	818	809	796	831	852	890
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita													
Toiminnallinen oppilasmäärä	-3	-20	0	-39	-38	-97	-155	-168	-159	-146	-181	-202	-240
Enimmäisoppilasmäärä	27	10	30	-9	-8	-67	-125	-138	-129	-116	-151	-172	-210
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen													
Toiminnallinen oppilasmäärä	-3	-20	0	-39	-38	23	-35	32	41	54	19	-2	-40
Enimmäisoppilasmäärä	27	10	30	-9	-8	53	-5	62	71	84	49	28	-10

Taulukossa 17 vuosiluokkien 7–9 osalta palvelutarvekartoitus toimii täysin alakoulujen kartoituksen tapaan. Tietyllä tavalla ennustettavuus näiden vuosiluokkien osalta on parempi kuin vuosiluokkien 0–6 osalta, sillä syntyvyyden vaihtelu ei enää vaikuta, kun ennuste ajoittuu seuraavalle kymmenelle

vuodelle. Seitsemännellä vuosiluokalla olevat ovat pääosin 13-vuotiaita, jolloin kymmenvuotisennusteen lopussa seitsemännen vuosiluokan ennuste pohjautuu alun perin tiedossa olevaan 3-vuotiaiden määrään. Kuten taulukosta 4 (s. 42) todettiin, merkittävin väestönkasvu kohdistuu kaikista nuorimpiin ikäluokkiin. Tällöin vuosiluokkien 7–9 osalta ikäluokkaennuste perustuu tarkempaan tietoon kuin alaluokkien osalta.

Kaikkien vuosiluokkien osalta palvelutarvekartoituksella osoitetaan nykyisen kouluverkon ja nykyisten koulutilojen riittävyys tulevan kymmenen vuoden suunnittelujaksolla. Oppilasmäärän kehittymisen perusteella suunnitelmaan on lisätty vaadittavat hankkeet, joilla koulujen kapasiteetti vastaa kasvanutta oppilasmäärää. Yllä olevin taulukoin 14–17 on havainnollistettu palvelutarpeen ja tarjonnan kohtaamista.

3.5 Yhteenveto palveluverkon yleissuunnitelmasta

Aiemmissa luvuissa olen käsitellyt väestöennustemallin soveltamista erillisinä osina suunnittelun apuvälineenä. Lisäksi olen arvioinut sekä varhaiskasvatuspalveluiden että perusopetuksen tulevaisuuden palvelutarpeita vuoteen 2024 asti. Näissä luvuissa on avattu tarkemmin palveluverkon yleissuunnitelman eri osioiden muotoutumista ja niiden perusteita.

Yleissuunnitelma muodostuu kolmesta osiosta, jotka ovat väestöennuste, perusopetuksen palvelutarve- ja -verkkosuunnitelma sekä varhaiskasvatuksen palvelutarve- ja -verkkosuunnitelma. Nämä kolme osiota muodostavat kokonaisuuden, joiden avulla kyetään muodostamaan käsitys sivistyspalveluiden tulevaisuuden palvelutarpeesta.

Yleissuunnitelman ensimmäinen osio koostuu yksinkertaisesta ikäryhmäkohtaisesta väestötaulukosta, josta voi helposti yhdellä silmäyksellä muodostaa yleiskäsityksen väestökehityksestä ja sen kohdentumisesta eri ikäryhmiin. Ikäryhmät on muodostettu siten, että ne ovat merkityksellisiä arvioitaessa varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen palvelutarvetta.

Taulukko 18. Yhteenvedo väestöennusteesta.

Pirkkalan kunta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Väestö	18 128	18 369	18 696	18 996	19 396	19 796	20 296	20 796	21 188	21 603	22 037	22 478	22 925
Väestönkasvu	365	241	327	300	400	400	500	500	392	415	434	440	447
Kasvuprosentti	2,1 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %	2,1 %	2,1 %	2,5 %	2,5 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0–5-vuotiaiden määrä	1 669	1 655	1 699	1 706	1 738	1 748	1 796	1 853	1 878	1 909	1 950	1 996	2 041
1–5-vuotiaiden määrä	1 408	1 390	1 427	1 432	1 458	1 462	1 503	1 550	1 573	1 597	1 631	1 670	1 708
1–2-vuotiaiden määrä	580	563	554	566	578	590	606	627	634	639	653	672	689
3–5-vuotiaiden määrä	828	827	872	866	880	872	896	923	939	958	978	998	1 019
1–5-vuotiaiden kasvu-%	4,0 %	-0,8 %	2,7 %	0,4 %	1,9 %	0,5 %	2,8 %	3,2 %	1,4 %	1,6 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %
Esikouluikäisten määrä	251	266	270	290	284	308	287	299	303	310	317	326	335
1–6 vuosiluokkien oppilaat	1 524	1 522	1 590	1 634	1 678	1 689	1 723	1 768	1 789	1 818	1 841	1 882	1 905
0–6 vuosiluokkien oppilaat	1 775	1 788	1 860	1 924	1 962	1 998	2 010	2 067	2 092	2 128	2 157	2 207	2 240
0–6 vuosiluokkien kasvu-%	2,6 %	0,7 %	4,0 %	3,4 %	2,0 %	1,8 %	0,6 %	2,8 %	1,2 %	1,7 %	1,4 %	2,3 %	1,5 %
7–9 vuosiluokkien oppilaat	685	709	715	727	726	788	849	863	853	840	877	899	947
0–9 vuosiluokkien kasvu-%	1,9 %	1,5 %	3,1 %	2,9 %	1,4 %	3,6 %	2,6 %	2,5 %	0,5 %	0,8 %	2,2 %	2,4 %	2,6 %
2. asteen opiskelijaikäiset	704	685	680	678	713	712	723	728	791	848	855	854	848
2. asteen kasvu-%	-0,4 %	0,4 %	0,1 %	0,6 %	2,5 %	4,2 %	4,8 %	1,2 %	3,3 %	2,7 %	2,6 %	1,2 %	2,4 %
0–18-vuotiaiden määrä	4 833	4 837	4 954	5 034	5 140	5 246	5 378	5 511	5 615	5 725	5 840	5 957	6 075
0–18-vuotiaiden kasvu-%	2,2 %	0,1 %	2,4 %	1,6 %	2,1 %	2,1 %	2,5 %	2,5 %	1,9 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

Taulukosta 18 käy ilmi eri ikäryhmien kehitys suunnitelmakaudella. Yleiskuva itsessään ei edellytä suurempaa taustatyötä, vaan se perustuu suoraan väestöennusteeseen. Sen avulla voi helposti sisäistää väestönkasvun vaikutukset eri ikäryhmissä ja sitä kautta palveluiden käytössä.

Yleissuunnitelman toinen osio muodostuu varhaiskasvatuksen palvelutarve- ja -verkkosuunnitelmasta. Suunnitelmaan on koottu yhteen ikäluokkatietoa 0–5-vuotiaiden ja 1–5-vuotiaiden osalta. Lisäksi ikäluokat on jaettu tarkemmin 1–2-vuotiaisiin ja 3–5-vuotiaisiin. Tarkoituksena on, että yhteenvedosta pystyy helposti arvioimaan varhaiskasvatusikäisten väestömuutosta.

Keskeinen osa palvelutarve- ja verkkosuunnitelmaa on palvelutarve-ennuste, jossa on varhaiskasvatuksen osalta nostettu esille kaksi mallia hoitopaikkatarpeen kehittymiselle. Ensimmäisen palvelukysyntämallin eli palvelukysynnän nykyisen tason lähtökohtana on, että päivähoitopalveluiden käyttö säilyy nykyisellä tasolla eli näitä palveluita käyttäisi jatkossa yhtä suuri osuus ikäluokan lapsista kuin keskimäärin edellisen viiden vuoden aikana. Päivähoidossa olevien lasten osuus on kuitenkin jatkanut tasaista kasvuaan, eikä ole oletettavaa, että tämä trendi katkeaisi. Siksi on perusteltua tarkastella asiaa myös siitä näkökulmasta, että päivähoitopalveluiden käyttö tulee lisääntymään.

Toinen palvelukysyntämalli eli palvelukysynnän kasvava trendi ottaa huomioon jo pitkään jatkuneen trendin siitä, että jatkossakin yhä suurempi osuus 1–5-vuotiaiden ikäluokasta on päivähoitopalveluiden piirissä. Arviossa ennustetaan, että näiden palveluiden kasvu jatkuisi samalla

tasolla kuin se on jatkunut vuosina 2008–2013. Arvioni mukaan toteutunut kysyntä löytyy jostain näiden kahden mallin välimaastosta. Kahden mallin ero huomioidaan palveluverkkopäätöksiä tehtäessä.

Lisäksi palveluverkkosuunnitelmassa on haluttu havainnollistaa niitä esimerkkihankkeita, joilla kyetään vastaamaan palvelutarpeen kasvuun. Hoitopaikat on jaoteltu eri palvelumuotoihin. Mukana on sekä lisäyksiä että vähennyksiä palveluverkkoon.

Taulukko 19. Palvelutarve ja -verkkosuunnitelma, varhaiskasvatus.

Varhaiskasvatuksen palvelutarve- ja verkkosuunnitelma													
Varhaiskasvatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hoitopaikat, palvelukysynnän nykyinen taso			1 151	1 155	1 175	1 178	1 211	1 249	1 268	1 288	1 315	1 346	1 377
Hoitopaikkatarpeen kasvu				4	21	3	33	38	19	20	27	31	31
Kasvu-%				0,3 %	1,8 %	0,2 %	2,8 %	3,2 %	1,5 %	1,5 %	2,1 %	2,3 %	2,3 %
Hoitopaikat, palvelukysynnän kasvava trendi			1 181	1 195	1 228	1 241	1 287	1 340	1 372	1 405	1 447	1 494	1 541
Hoitopaikkatarpeen kasvu				14	33	14	46	52	32	34	42	46	47
Kasvu-%				1,2 %	2,7 %	1,1 %	3,7 %	4,1 %	2,4 %	2,4 %	3,0 %	3,2 %	3,2 %
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita													
Palvelukysynnän nykyinen taso		16	12	-8	-11	-44	-82	-101	-121	-148	-179	-210	
Palvelukysynnän kasvava trendi		-14	-28	-61	-74	-120	-173	-205	-238	-280	-327	-374	
Suunnitellut hoitopaikkamuutokset													
Päiväkotihoido		987					-21	=Päiväkotiryhmän lakkautus					
								63	=Puuhkalakin päiväkodin laajennus				
										42	=Kyöstin alueen järjestelyt		
Palvelusetelipäivähoito		80											
			20	=Kyöstin palvelusetelipäiväkodin viides ryhmä									
				60	=Kyöstin palvelusetelipäiväkodin laajennus								
							100	=Pereen palvelusetelipäiväkoti					
Perhepäivähoito		90	-5			-5		-5		-5		-5	
Ostopalvelut		10											
Kasvu				15	75	70	149	207	207	244	244	239	239
Yhteensä		1 167	1 182	1 242	1 237	1 316	1 374	1 374	1 411	1 411	1 406	1 406	
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen													
Palvelukysynnän nykyinen taso		16	27	67	59	105	125	106	123	96	60	29	
Palvelukysynnän kasvava trendi		-14	-13	14	-4	29	34	2	6	-36	-88	-135	

Varhaiskasvatuksen yleissuunnitelma taulukossa 19 tarjoaa palveluverkon suunnittelun ja päätöksenteon tueksi suhteellisen yksinkertaisen näkymän varhaiskasvatuspalveluiden tarpeesta ja toisaalta kunnan omasta ja yksityisestä palvelutuotantokapasiteetista. Koska päivähoitopalveluiden kysyntä voi vaihdella selvästi enemmän kuin perusopetuspalveluiden kysyntä, on varhaiskasvatuksen yleissuunnitelmaosioon haluttu sisällyttää kaksi vaihtoehtoista kehityskulkua palvelutarpeen kysynnälle.

Pirkkalassa varhaiskasvatuksen palveluverkon riittävyys on ollut pinnalla viime vuosien aikana. Voimakas väestökasvu yhdistettynä päivähoidon suosion kasvuun on merkinnyt sitä, että hoitopaikkojen kysyntä on kasvanut vielä kunnan väestönkasvua nopeammin. Tulevaisuudessa on myös varauduttava siihen, että tämä kehitys tulee jatkumaan, vaikka välttämättä niin ei kävisikään. Palvelutarve- ja verkkosuunnitelma osoittaa, mitä lisäyksiä palveluverkko edellyttää, jotta sen

kapasiteetti säilyy riittävänä. On muistettava, että suunnitelmassa olevat hankkeet ovat viitteellisiä ja niiden ajallinen tarkkuus heikkenee lähestyttäessä 10-vuotiskauden loppupuolta. Siksi on tärkeää, että palvelutarve- ja -verkkosuunnitelma päivitetään vuosittain.

Yleissuunnitelman kolmas osio muodostuu perusopetuksen palvelutarve ja -verkkosuunnitelmasta. Siinä on koottu yhteen perusopetuksen palveluverkon suunnittelulle keskeiset tiedot, jotka ovat oppilasennuste ja koulujen kapasiteetti sekä näiden kahden vertailu. Lisäksi taulukkoon on liitetty suunnitteilla olevat hankkeet ja niiden arvioitu toteutumivuosi.

Taulukko 20. Palvelutarve- ja -verkkosuunnitelma, vuosiluokat 0–9.

Perusopetuksen palvelutarve- ja verkkosuunnitelma													
0-6 vuosiluokat	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oppilaat	1 706	1 750	1 814	1 868	1 905	1 939	1 951	2 006	2 031	2 066	2 094	2 143	2 174
Oppilasmäärän kasvu		44	64	54	37	35	12	55	25	35	28	49	31
Kasvu-%		2,6 %	3,7 %	3,0 %	2,0 %	1,8 %	0,6 %	2,8 %	1,2 %	1,7 %	1,4 %	2,3 %	1,5 %
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita													
Toiminnallinen oppilasmäärä	348	304	240	186	149	115	103	48	23	-12	-40	-89	-120
Enimmäisoppilasmäärä	476	432	368	314	277	243	231	176	151	116	88	39	8
Suunnitteilla olevat tilatarpeet													
75 =pienien lasten kouluyksikkö Pereelle													
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen													
Toiminnallinen oppilasmäärä	348	304	240	186	149	115	178	123	98	63	35	-14	-45
Enimmäisoppilasmäärä	476	432	368	314	277	243	306	251	226	191	163	114	83
7-9 vuosiluokat	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oppilaat	653	670	650	689	688	747	805	818	809	796	831	852	890
Oppilasmäärän kasvu		17	-20	39	0	59	57	13	-9	-13	35	21	37
Kasvu-%		2,6 %	-3,0 %	6,0 %	-0,1 %	8,6 %	7,7 %	1,7 %	-1,1 %	-1,6 %	4,4 %	2,5 %	4,4 %
Kapasiteettitilanne ilman uusia hankkeita													
Toiminnallinen oppilasmäärä	-3	-20	0	-39	-38	-97	-155	-168	-159	-146	-181	-202	-240
Enimmäisoppilasmäärä	27	10	30	-9	-8	-67	-125	-138	-129	-116	-151	-172	-210
Suunnitteilla olevat tilatarpeet													
120 =yläasteen laajentuminen lukion tiloihin													
80 =teknisen työn opetustilat ja opetustilat													
Kapasiteettitilanne uusien hankkeiden jälkeen													
Toiminnallinen oppilasmäärä	-3	-20	0	-39	-38	23	-35	32	41	54	19	-2	-40
Enimmäisoppilasmäärä	27	10	30	-9	-8	53	-5	62	71	84	49	28	-10

Taulukossa 20 esitetty perusopetuspalveluiden palvelutarve ja -verkkosuunnitelma tarjoaa palveluverkon suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi yhteenvedon, jolla kyetään arvioimaan palvelutarpeen kehitystä ja vastaavasti oman palveluverkon riittävyttä.

Palvelutarve- ja verkkosuunnitelma osoittaa, että kouluverkon nykyinen kapasiteetti riittää laadittujen suunnitelmien pohjalta perusopetuksen vuosiluokille 0–6 aina tarkastelujakson loppupuolelle asti. Kuten aiemmin totesin, antavat enimmäisoppilasmäärä ja toiminnallinen oppilasmäärä suhteellisen tarkan kuvan kouluverkon kapasiteetista.

Sen sijaan yläkoulun arvioitu oppilasmääräkehitys on voimakkaasti kasvava ja tulee johtamaan siihen, että vuosiluokkien 7–9 kohdalla kouluverkon kapasiteetin riittävyyden takaamiseksi on

suunniteltava uusia hankkeita. Osittain se johtuu siitä, että parhaillaan eletään murrosvaihetta jonka aikana yläkouluun tulee selvästi suurempia ikäluokkia kuin sieltä poistuu.

4 Päätelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut kehittää työkalu tietojohdamisen apuvälineeksi kunnan sivistyspalveluiden palvelutarve- ja -verkkosuunnitteluun ja arvioida, miten tietojohdamista voi soveltaa käytännön suunnittelutyössä. Sivistyspalvelut käsitetään tässä tutkimuksessa varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiksi, osaksi keinona rajata tutkimusaihetta ja osaksi siksi, että nämä palvelut ovat painoarvoltaan merkittävässä osassa sivistyspalveluiden kokonaisuudessa. Kohdekuntana tutkimuksessa on ollut Pirkkala. Kunnan näkökulmasta tutkimuksen aihe on ajankohtainen 2000-luvun voimakkaan väestökasvun ja siitä aiheutuneen rajun palvelutarpeen lisääntymisen vuoksi. On nähtävissä, että tulevaisuudessa tämä trendi tulee jatkumaan. Ajatus suunnittelutyökalusta nojaa vahvasti tietojohdamisen ideaaliin, jossa tiedon avulla johdetaan organisaatiota ja sen toimintaa.

Pirkkalan kunta onkin vastannut voimakkaaseen väestönkasvuun muun muassa laatimalla tietojohdamisjärjestelmän, jossa korostetaan eri hallintokuntien välistä yhteistyötä ja kerättyjen tietoa-aineistojen kokoamista ja niiden tuomista päätöksenteon tueksi. Tässä tutkimuksessa kehitetty palvelutarve- ja verkkosuunnitelma puolestaan vastaa esiin nousseeseen tarpeeseen kyetä aiempaa paremmin ja tarkemmin arvioimaan käynnissä olevien kaavoitushankkeiden vaikutusta palvelukysynnälle. Se on yksi työkalu hyödynnettäväksi pitkäjänteisessä palveluverkon suunnittelussa.

Viittaan johdannossa Harri Jalosen, Harri Laihosen ja Antti Lönnqvistin artikkeliin, jossa he toteavat, ettei tutkimuksessa vielä tarkalleen tiedetä, miten kunnat soveltavat tietojohdamisen käsitteitä ja työkaluja, tai mitä tietojohdaminen käytännössä tarkoittaa. Heidän mukaansa tietovirtojen parempi hallinta luo edellytyksen palvelukysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiselle. Erityisen tärkeää tämä on sellaisissa toiminnoissa, joilla on pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia vaikutuksia.¹¹⁸ Tutkimukseni käsittelee juuri tätä tematiikkaa ja tarjoaa esimerkin tietovirtojen jalostamisesta ja sitä kautta tapahtuvasta suunnitelmallisesta kehittämisestä. Samalla esittelen yhden mallin, jolla tietojohdamisen käsitteitä sovelletaan käytäntöön palveluverkon kehittämisessä.

Eri lähteistä saatavat pirstaleiset määrämuotoiset tiedot kootaan tutkimuksessa yhtenäiseksi palvelutarve- ja -verkkosuunnitelmaksi. Tutkimuksen tieteellinen viitekehys on siten tietojohdamisen hyödyntäminen. Tutkimuksen keskeinen ajatus on, että eri lähteissä olevia tietoja yhdistämällä saadaan laadittua helposti ymmärrettävä tilannekuva. Lopputuloksen kannalta on

¹¹⁸ Jalonen et al. 2012, 138 ja 143–145.

välttämätöntä, että tilannekuvassa yhdistetään useista eri lähteistä saatua tietoa. Huomionarvoista on, että yksinään nämä tiedot eivät ole samalla tavalla merkittäviä kuin ne ovat yhteen koottuina. Näin saadun tilannekuvan pohjalta palveluita voidaan johtaa suunnitelmallisesti ja tietoon nojautuvin perustein.

Tietojohdamisen tutkimus konkretisoituu tässä työssä siten, että lopputuloksena on luotu työkalu, jota voidaan käyttää tietojohdamisen keskeisenä apuvälineenä juuri varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon suunnittelussa. Tutkimus esittelee yhden tavan soveltaa tietojohdamisen tutkimusta käytäntöön.

Tutkimuksen perusteella voi todeta, että tietojohdamisen periaatteiden avulla on mahdollista jäsentää sivistyspalveluiden kokonaisuutta ja sitä kautta tietopohjaisesti kehittää näitä palveluita. Toisaalta keskeisten tietoaineistojen tunnistaminen ja niiden yhdistäminen vaatii syvällistä perehtymistä käsiteltävään aiheeseen. Nähdäkseni tämän jokseenkin työlään menetelmän käyttö on perusteltua, koska muutoin palveluiden suunnittelu perustuisi paljon summittaisempaan tietoon. Tietojohdamisen menetelmien kautta tehdyt ratkaisut ovat nähdäkseni hyvin perusteltavissa.

Suunnittelutyökalun laatimisen lisäksi tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia, miten tietojohdamisen oppeja voidaan soveltaa käytäntöön sekä arvioida siinä onnistumista. Keskeinen taustaolettama on ollut tiedon arvoketju, jossa datasta jalostetaan informaatiota ja edelleen tietoa palveluverkon suunnittelun tueksi. Tutkimuksessa on tunnistettu palveluverkon suunnittelulle keskeiset tietoaineistot, joista koottua dataa on jalostettu informaatioksi ja edelleen tiedoksi.

Tältä pohjalta tutkimus vastaa myös kysymykseen siitä, mitä hyötyä tietojohdamisesta voi olla organisaatiolle. Vastauksena on tietojohdamisen oppeihin pohjautuva palvelutarve- ja verkkosuunnitelma, jota on mahdollista hyödyntää kunnan palveluverkon pitkäjänteisessä suunnittelussa ja kehittämisessä. Vaikka suunnitelma itsessään ei juuri ota kantaa siihen, miten tai mihin suuntaan palveluverkkoa tulee kehittää, edellyttää palveluverkon kehittäminen mahdollisimman ajanmukaista sekä tarkkaa tietoa tulevasta palvelutarpeesta. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta se tarkoittaa päivähoidon tai perusopetuksen piirissä olevien lasten tai nuorten määrää ja sitä kuinka tämän määrän ennakoidaan kehittyvän tulevaisuudessa.

Tutkimuksen kannalta on ollut vaikeaa kehittää tarkoituksenmukainen malli mittaamaan etenkin varhaiskasvatuksen tulevaa palvelutarvetta. Syynä tälle on, että pelkästään ikäluokkien koko ei ohjaa päivähoidon kysyntää. Toinen keskeinen ja lähes yhtä tärkeä muuttuja on juuri näitä varhaiskasvatuspalveluita käyttävien lasten osuus ikäluokasta. Tämä muuttuja voi vaihdella

vuotuisesti, mutta esimerkiksi viime vuosien palvelutarpeen kysynnän selittää valtaosin nimenomaan se, että edeltäneisiin vuosiin nähden yhä useampi lapsi on ollut päivähoitopalveluiden piirissä. Varhaiskasvatuksen palvelutarpeen ennakointia vaikeuttaa myös se, että syntyvien ikäluokkien kokoa on selvästi vaikeampi arvioida seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi kuin esimerkiksi peruskoulun vuosiluokkien 7–9 kokoa samalla ajanjaksolla.

Ne tulevien peruskoulun 7–9 vuosiluokkien ikäluokat, jotka tällä 10-vuotisella tarkastelujaksolla kasvavat tuohon ikään, ovat jo olemassa. Sen sijaan käytettävissä ei ole kuin aiempaan vaihtelevaan trendiin pohjautuva näkemys syntyvien lasten määrän kehittymisestä suhteutettuna muuhun väestökasvuun. Muiltakin osin peruskoulun palvelutarpeen ennakointi on selvästi yksinkertaisempaa kuin varhaiskasvatuksen, sillä tiedämme suhteellisen tarkasti, mikä osuus ikäluokasta suorittaa oppivelvollisuutensa kotikunnassaan ja kuinka moni käy koulunsa muualla (kts. taulukko 13). Tältä osin ennakoitavuus on nähdäkseni hyvällä tasolla.

Näistä epävarmuustekijöistä huolimatta on mielestäni tärkeää, että suunnittelun pohjalla on olemassa tietoa, jota on mahdollista hyödyntää. On myös tärkeää päivittää kehitettyä mallia aina kun on olemassa uutta tietoa, joka muuttaa aiempia oletuksia. Ei voida olettaa, että nyt suunnitelmassa oleva tieto pystyy tarkasti ja muuttumattomasti kuvaamaan palvelutarvetta valitulla 10 vuoden tarkastelujaksolla, mutta se näyttää kuitenkin palvelutarpeen kehittymisen suuntaa riittävän tarkasti ja riittävän pitkälle tulevaisuuteen. Siitähän ennustamisessa ja suunnittelussa on kyse. Lisäksi se osoittaa, millaisia paineita tietty arvioitu väestönkasvu aiheuttaa palveluverkolle

Toinen kahdesta tutkimuskysymyksestäni oli, että voidaanko yksinkertaiset lukuarvot johtaa päätöksentekoa palveleviksi tietokokonaisuuksiksi. Palvelutarve- ja verkkosuunnitelma osoittaa, että varhaiskasvatuspalveluiden kysynnän oletetaan lisääntyvän nykytasosta vuoteen 2024 mennessä noin 200–350 paikkaa riippuen päivähoitoon pitkän aikavälin kasvutrendin jatkumisesta. Palveluverkon suunnittelussa on varauduttava kasvavaan trendiin siten, että tarpeen vaatiessa uusia päivähoitopaikkoja voidaan luoda suhteellisen nopealla 1–2 vuoden aikataululla.

Perusopetuksen osalta on mahdollista arvioida, että nykyinen palveluverkon kapasiteetti on käytetty vuosiluokkien 0–6 osalta kokonaan 2020-luvun taitteeseen mennessä. Sen sijaan vuosiluokkien 7–9 osalta nykyinen kapasiteetti on jo nyt täysin käytössä ja vuodelle 2017 arvioitu oppilasmäärä edellyttää lisätilaa yläkoulun käyttöön. Toinen merkittävä oppilasmäärän lisääntyminen yläkoulun osalta tapahtuu tarkastelujakson viimeisinä vuosina.

Tutkimuksen tulosten perusteella voi todeta, että yleissuunnitelma antaa riittävän tarkan kuvan Pirkkalan kunnan varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden tulevasta palvelutarpeesta. Siten puhtaan datan jalostaminen palvelemaan päätöksentekoa on täysin mahdollista. Yllä olevan perusteella näyttää siltä, että jatkossakin uudet investoinnit palveluverkkoon ovat väistämättömiä ja kaikkein akuutein tilanne on varhaiskasvatuksen palveluverkon riittävydessä. Toisaalta yläkoulun osalta kapasiteetti tulee loppumaan suhteellisen pian. Alakouluissa nykyisellä palveluverkolla voidaan edetä aina uuden vuosikymmenen taitteeseen asti. Palveluverkon kapasiteetin riittävyyden osalta päätökset uusista hankkeista on kuitenkin tehtävä jo lähivuosina.

Ensimmäinen kahdesta tutkimuskysymyksestäni oli, että onko tietojohdamisen periaatteet mahdollista valjastaa sivistyspalveluiden palveluverkon johtamisen apuvälineeksi. Kehitettyä mallia on mahdollista hyödyntää suunnittelun pohjana ja näin on jo tehtykin, esimerkiksi kun sivistysosastolla laadittiin vuoden 2015 talousarviota. Tässä yhteydessä tulevaa palvelutarpeen kasvua arvioitiin kehitteillä olevan suunnittelutyökalun kautta.

Lisäksi vuoden 2015 alussa aloitettu sivistyspalveluiden tulevaisuuden palveluverkon suunnittelutyö nojautuu palveluverkon mitoituksen ja ajoituksen osalta tässä tutkimuksessa laadittuun suunnittelutyökaluun. Tehtävä selvitys ottaa toki huomioon myös toiminnalliset ja pedagogiset seikat, kun pohditaan lapsen yhtenäistä kasvun ja opin polkua. Selvityksen luonnos valmistui toukokuussa 2015,¹¹⁹ ja se on ensimmäinen laajamittainen suunnitelma, joka perustuu palvelutarpeen arvioinnin ja palveluverkon suunnittelun osalta tässä tutkimuksessa kehitettyyn malliin.

Suunnittelutyökalu on vain yksi osa kunnan tietojohdamisen kokonaisuutta ja sen ohella palveluverkon suunnittelussa tulee huomioida muu organisaation sisällä oleva tieto ja kokemus. Usein nämä ovat muodoltaan enemmän laadullista tietoa. Laadullinen tieto ei näy suoraan palveluverkon suunnittelutyökalussa, mutta se on tiettyjen olettamien, kuten esimerkiksi väestönkasvun ja palveluiden käytön osuuksien, taustalla. Laadullista tietoa hyödynnetään laajemmassa merkityksessä varsinaisessa palveluverkon suunnittelutyössä, jossa sekä enemmän määrällisiä komponentteja sisältävä palveluverkon suunnittelutyökalu että esimerkiksi esitettävien yksikkövaihtoehtojen perustelut nivotaan yhteen.

Tutkimuksessa kehitetty ja arvioitu työkalu tarjoaa pohjan tietojohdamisnäkökulman kokonaisvaltaiselle hyödyntämiselle. Nähdäkseni esittämäni malli on sovellettavissa myös

¹¹⁹ Sivistyspalveluiden palveluverkkoselvitys 2025.

muihinkin kuntaorganisaatioihin. Jatkotutkimuksen näkökulmasta olisi mielenkiintoista nähdä, miten tässä tutkimuksessa kehitetty malli soveltuisi sosiaali- ja terveyspalveluiden suunnitteluun ja johtamiseen. Luonnollisesti se vaatisi taustalle aivan uudet muuttajat ja lähtötiedot.

Vaikka Pirkkala on asukasluvultaan keskikokoinen kunta, sen palveluverkko ja palvelutarve muodostavat niin moniulotteisen rakenteen, ettei sitä ole mahdollista käsittää ilman ymmärrettävää tilannekuvaa. Tällaisen kokonaisuuden johtaminen ilman oikeaa tietoa on vaikeaa, kuten myös tehtävien ratkaisuiden perustelu. Siispä voi todeta, että palveluiden suunnitelmallinen kehittäminen edellyttää erilaisten tietovarantojen systemaattista johtamista. Tietojohtamisen mallit tarjoavat tiedon laaja-alaista hyödyntämistä tukevan lähestymistavan.

Lähdeluettelo

- Aro, Timo (2014). Kuntien muuttovetovoima 2009–2013. Internetjulkaisu 10.7.2014.
[<http://www.timoaro.fi/kuntien-muuttovetovoima-2009-2013/>], luettu 28.2.2015.
- Barney, Jay (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*.
Volume 17: 99–120.
- Choo, Chun. (2002). The knowing organization as learning organization. *Education + Training*.
Volume 43: 197–205.
- Edelson, Daniel C. (2002). Design research: What we learn when we engage in design, *Journal of the Learning Sciences*, 11 (1), 105-121.
- Essers, Juup ja Schreinemakers, Jos (1996). The conceptions of knowledge and information in knowledge management. *Organizational competence and methodology. Advances in knowledge management*, Volume 1: 93–104.
- Grant, Robert (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal*
Volume 17: 109–122.
- Hintsala, Reino (2011). Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina. *Acta Wasaensia*, 247. Vaasan yliopisto.
- Huotari, Maija-Leena ja Lindström, Peter (2002). Tieto ja tietäminen organisaatiossa: kahden epistemologian yhdistäminen uuden tiedon luomisen malliksi. *Informaatitutkimus*, 21 (3): 75–80.
- Huotari, Maija-Leena ja Savolainen, Reijo (2003). Tietohallintoa vai tietojohdamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. *Informaatitutkimus*, 22 (1): 15–24.
- Huotari, Maija-Leena & Hurme, Pertti ja Valkonen, Tarja (2005). Viestinnästä tietoon. Tiedon luominen työyhteisössä. WSOY. Helsinki.
- Jalonen Harri (2007). Tietojohdaminen julkishallinnon organisaatiossa. Teoksessa Lönnqvist, Antti & Blomqvist, Kirsimarja & Hannula, Mika & Kianto, Aino & Kärkkäinen, Hannu & Maula, Marjatta ja Ståhle, Pirjo (toim.). Tietojohdaminen tutkimusalueena. Mediapinta Oy. Tampere.

- Jalonen, Harri (2010). Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. Hallinnon tutkimus 2/2010.
- Jalonen, Harri & Laihonen, Harri ja Lönnqvist, Antti (2012). Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. Hallinnon tutkimus 2/2012.
- Juuti, Kalle & Lavonen, Jari (2006). Design-based research in science education: One step towards methodology. *NorDiNa*, 4, 54–68.
- Kananen, Jorma (2012). Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännönopas. Julkaisu 134. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kimble, Chris (2013). What cost knowledge management? The example of Infosys. *Global Business and Organizational Excellence*, 32 (3): 6–14.
- Lahtinen, Matti ja Lankinen, Timo (2013). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Helsinki.
- Laihonen, Harri & Hannula, Mika & Helander, Nina & Ilvonen, Ilona & Jussila, Jari & Kukko, Marianne & Kärkkäinen, Hannu & Lönnqvist, Antti & Myllärniemi, Jussi & Pekkola, Samuli & Virtanen, Pasi & Vuori, Vilma ja Yliniemi, Terhi (2013). Tietojohtaminen. Tampereen teknillinen yliopisto. Tiedonhallinnan ja logistiikan laitos. Tampere.
- Lönnqvist, Antti & Blomqvist, Kirsimarja & Hannula, Mika & Kianto, Aino & Kärkkäinen, Hannu & Maula, Marjatta ja Ståhle, Pirjo (toim.) (2007). Tietojohtaminen tutkimusalueena. Mediapinta Oy. Tampere.
- Lönnqvist, Antti (2007). Mistä tietojohtamisessa on kyse? Teoksessa Lönnqvist, Antti & Blomqvist, Kirsimarja & Hannula, Mika & Kianto, Aino & Kärkkäinen, Hannu & Maula, Marjatta ja Ståhle, Pirjo (toim.). Tietojohtaminen tutkimusalueena. Mediapinta Oy. Tampere.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet.
[http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/perusopetus], luettu 30.12.2014.
- Polanyi, Michael (1962). Personal knowledge. Towards a post-critical philosophy. Routledge. London.

- Rapo, Markus (2012). Väestöennusteen taustat ja tulkinnot. Tilastokeskus. Esitys 3.10.2012.
[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntamarkkinat_2012-tuke-luentoaineistot/Documents/12_Rapo_1209.pdf], luettu 28.2.2015.
- Ritala, Paavo (2011). Tietojohtamisen tulevaisuuden trendit. Tietoasiantuntija 2–3/2011.
- Soosalu, Ilari (2013). Kasvukunnan kokemuksia. Rahoitusriskien hallinnan seminaari 8.5.2013 Kuntatalo.
[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2013/kutsutilaisuus_Kuntien_rahaoitusriskien_hallinnasta_2013/Documents/Liite%207_Soosalu_Ilari.pdf], luettu 11.1.2015.
- Sotkanet. Kunnan kustantamassa päivähoitossa olleet 1–5-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä.
[<http://uusi.sotkanet.fi/taulukko/Ns3/98,99,100,101,102,103,104,105,106,107,108,109,110,111,112,113,114/3/3A/0/1225/>], luettu 29.1.2015.
- Sotkanet. Kunnan kustantamassa päivähoitossa olleet 1–5-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä. Tietoaineiston seloste.
[<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu/hakusivu/metadata?type=I&indicator=1225>], luettu 29.1.2015.
- Sotkanet. Tilasto perhepäivähoidon lapsimääristä Pirkkalassa vuosina 1994–2013.
[<http://uusi.sotkanet.fi/taulukko/Up3/95,96,97,98,99,100,101,102,103,104,105,106,107,108,109,110,111,112,113,114/3/3A/0/>], luettu 31.12.2014.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne (verkkojulkaisu). ISSN=1797-5379. Helsinki, Tilastokeskus. [<http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/>], haettu 9.7.2014.
- Tampereen seutukuntien päiväkotihoidon kustannusvertailu vuosina 2011–2013. Tekijän hallussa.
- Tilastokeskus (2012). Väestöennuste 2012–2060.
[http://www.stat.fi/til/vaenn/2012/vaenn_2012_2012-09-28_fi.pdf]
- Uusivuori, Marja (2012). Palveluverkon suunnittelu Tampereen kaupunkiseudun kunnissa – nykytilan kartoitus. Tampereen kaupunkiseutu.
- Wilson, Tom D. (2002). The nonsense of knowledge management. Information Research, 8(1)
[<http://www.informationr.net/ir/8-1/paper144.html>], luettu 2.11.2014.

Wilson, Tom D. (2013). Knowledge management, codification and tacit knowledge. Information Research, 18(2) [<http://www.informationr.net/ir/18-2/paper577>], luettu 2.11.2014.

Pirkkalan kunnan lähteet

Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 18. Oppilaaksiottoalueiden tarkistaminen lukuvuoden 2010–2011 alusta lukien/ alakoulut.

Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.2.2010 § 19. Oppilaaksioton ensi- ja toissijaiset periaatteet Pirkkalan 1–6 -vuosiluokkien peruskouluissa.

Kunnanhallitus 14.10.2013 § 320. Lastenhoidon tuen kuntalisän maksatuksen siirtäminen Kelaan ja kuntalisän myöntämishdoista päättäminen.

Kunnanhallitus 3.3.2014 § 81. Pirkkalan kunnan koulukuljetusperiaatteet 1.8.2014 lähtien.

Lautakuntien johtosääntö 1.1.2015.

[<http://www.pirkkala.fi/@Bin/4552335/Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6.pdf>], luettu 26.2.2015.

Lukioselvityksen loppuraportti (2014).

[<http://pirkkala.ktweb.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=0&docid=343338353335&dalid=16.5.2014%2012:01:22:000&extension=DOCX>], luettu 24.2.2015.

Perusopetuksen hallinto. Tietopyyntö.

Sivistyslautakunta 15.1.2003 § 7. Peruskoulun ja esikoulun oppilaspaikan osoittaminen 1.1.2003 lukien.

Sivistyslautakunta 12.3.2013 § 28. Varhaiskasvatuksen palvelusetelipalvelujen sääntökirja.

Sivistyslautakunta 5.11.2013 § 109. Sopimus ruotsinkielisen perusopetuksen järjestämisestä luokilla 1–9.

Sivistyslautakunta 22.4.2014 § 39. Varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvon tarkistaminen 1.8.2014 alkaen.

Sivistyslautakunta 17.2.2015 § 12. Tiedoksi saatettavat asiat: Varhaiskasvatuksen tilastokatsaus.

Sivistyspalveluiden palveluverkkoselvitys 2025. Luonnos 20.5.2015.

[http://www.pirkkala.fi/site/assets/files/14951/sivistyspalveluiden_palveluverkkoselvitys_raportti_luonnos_19052015.pdf], luettu 20.5.2015.

Talousarvio 2014.

[<http://pirkkala.ktweb.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=0&docid=3430393230353a31&dalid=18.11.2013%2015:17:58:000&extension=pdf>], luettu 7.7.2014.

Talous- ja hallintopäällikön päätös 59/2014. Etäopetuspalveluiden hankinta Tampereen kaupungilta lv. 2014–2015.

Tietojohdantisjärjestelmä (2012).

[<http://pirkkala.ktweb.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=0&docid=3236313230373a31&dalid=23.2.2012%2010:16:50:000&extension=pdf>], luettu 10.4.2014.

Valtuusto 16.3.2009 § 55. Varhaiskasvatuksen yhdistäminen sivistystoimeen 1.8.2009 alkaen.

Valtuusto 20.2.2012 § 20. Maapoliittinen ohjelma.

Valtuusto 23.4.2012 § 53. Hallintosäännön muuttaminen.

Valtuusto 10.12.2012 § 124. Tulosidonnainen palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa.

Valtuusto 10.11.2014 § 99. Talousarvio 2015, taloussuunnitelma 2015–2017.

Lait ja asetukset

Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239>], luettu 4.2.2014.

Kuntalaki 17.3.1995/365 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>], luettu 17.5.2014.

Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>], luettu 4.2.2014.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128

[<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128>], luettu 10.2.2014.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569

[<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>], luettu 7.7.2014.

Perusopetusasetus 20.11.1998/852 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980852>], luettu 9.7.2014.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628 [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>], luettu 10.2.2014.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 422/2012
[<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120422>], luettu 30.12.2014.